Gneist, Rudolf <<von>>,

Verwaltung, Justiz, Rechtsweg Staatsverwaltung und Selbstverwaltung nach englischen und deutschen Verhältnissen mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreisordnungen in Preußen

Berlin 1869

Gneist

Verwaltung Justiz Rechtsweg

Staatsverwaltung und Selbstverwaltung

nach englischen und deutschen Verhältnissen

mit besonderer Rücksicht auf Verwaltungsreformen und Kreis-Ordnungen in Preußen

von

Dr. Rudolf Gneist.

Berlin 1869.

Verlag von Julius Springer.

Herrn

August von Bethmann-Hollweg,

Doctor beider Rechte und der Theologie, weiland ordentlichem Professor des Civilrechts und Civilprozesses an den Hochschulen zu Berlin und Bonn, Königlich Preußischem Staatsminister a. D., Ehrenmitglied der Academie der Wissenschaften zu Berlin,

zur Erinnerung an die Erlangung der juristischen Doctorwürde

am 12. September 1818

gewidmet.

Vorwort.

Die parlamentarische Regierung Englands ist eine Regierung nach Gesetzen und durch Gesetze.

Die Gesetze, durch welche die Ausübung der Staatsgewalt geregelt wird, haben seit der Magna Charta einen wachsenden Umfang gewonnen. Hervorragend stehen zur Zeit etwa 100 Parlamentsstatuten von dem Umfang eines deutschen Strafgesetzbuchs da, von welchen eine summarische Uebersicht im § 6 gegeben und noch durch einige tausend Verwaltungsgesetze im Einzelen zu ergänzen ist. Dies Verwaltungsrecht bildet aber den unbekannten Theil der englischen Staatsverfassung, zu welchem Blackstone vor etwa 100 Jahren nur eine Einleitung geschrieben hat. Die Materialien und Motive der heute geltenden Gesetze sind hauptsächlich in den Parlamentspapieren zu suchen, welche einen Umfang von 2000 Foliobänden schon weit überschritten haben. Da die englischen Rechtsverständigen nicht gewohnt sind, ein Material dieser Art für das Ausland verständlich zu bearbeiten, so blieb dem Continent kaum eine andere Wahl, als diesen Theil des englischen Staatsrechts als nicht vorhanden anzunehmen. Unseren constitutionellen Theorien fehlen daher die rechtlichen Fundamente der bürgerlichen Freiheit. Es liegt aber in der menschlichen Natur, daß die Politiker von Fach ihren negativen Besitzstand so lange wie möglich zu behaupten versuchen.

Jenem wirklichen Staatsbau gegenüber steht, alljährlich nachbessernd und ergänzend, das gesetzgebende und budgetbewilligende Parlament als der bekannte Theil der englischen Verfassung. Die Zusammensetzung des Ober- und Unterhauses, das active und passive Wahlrecht, die Weise der Berufung und Verhandlung, die Rechte des Parlaments, sein Einfluß auf die Bildung des zeitigen Ministerraths, beschäftigen die europäische Gesellschaft seit den Zeiten Montesquieu's auf das Lebhafteste. Die Bedeutung der Formen und Schranken dieses Verfassungsbaues war indessen ohne Uebersicht des Ganzen schwer verständlich; jede Gruppe der Gesellschaft glaubte daher diese Einrichtungen nach ihrer Weise vereinfachen und verbessern zu können. Einen weitverbreiteten Beifall fand ein „allgemeines gleiches Stimmrecht,“ als die einfachste und natürlichste Weise, die moderne Gesellschaft in den Staat einzuführen.

Zwischen Parlament und Staatsverwaltung steht der Zwischenbau des selfgovernment. — Die Repräsentativverfassung verbindet Staat und Gesellschaft zu einer gegenseitigen Einwirkung in gesetzlich geordneten Formen. Allein in England zeigte sich von Anfang an, wie später in

Frankreich, die Unmöglichkeit, eine solche Verfassung auf den nackten Organismus der Gesellschaft zu setzen. Besitz und Erwerb, ländlicher und städtischer, materieller und geistiger Besitz waren niemals einig über die Ziele der Staatsgewalt, jede Gruppe machte vielmehr von dem gewonnenen Recht ihren eigenen Gebrauch. Die gesellschaftlichen Interessen haben außer kurzen Augenblicken der Begeisterung noch niemals die nächsten Vortheile der Machtstellung den dauernden und höheren Anforderungen des Staats zum Opfer zu bringen vermocht. Die ersten Formationen der englischen Parlamentsverfassung führen daher zu einem wilden Zusammenstoß, welcher später noch einige Male wiederkehrt; auch die Zwischenperioden sind von leichteren Convulsionen selten, von einer inneren Reibung und Spannung niemals frei gewesen. Die dauernden Institutionen des selfgovernment sind es, welche in ununterbrochener Arbeit die älteren Gegensätze überwunden, und die höchste Stufe einer inneren Harmonie unter der Regierung Georgs III. erreicht haben. Dieser Zwischenbau, welcher dem hin- und herwogenden Streit der Gesellschaft Maß und Ziel giebt, beruht aber wieder auf den Gesetzen des Verwaltungsrechts, welche aus den oben angegebenen Gründen als „nicht vorhanden" angenommen wurden. Jede Hauptgruppe der Gesellschaft erhielt dadurch den freien Spielraum, über das Wesen der Selbstverwaltung mit sich in das Reine zu kommen. Der große Grundbesitz erklärte sich dafür, verstand darunter aber Kreisstände und Provinzialstände, d. h. das Gegentheil vom selfgovernment. Der bewegliche Besitz war dafür, meinte aber Kreisparlamente und Dorfparlamente, d. h. das Gegentheil vom selfgovernment. Das Beamtenthum, die bisher regierende Klasse, ließ sich die Sache gefallen, dachte aber an französische conseils und Bürgermeistereien, d. h. an das Gegentheil vom selfgovernment. Die Verbindung der Staatsgewalten mit bestimmten Schichten der Gesellschaft ist noch so fest mit unseren Vorstellungen verwachsen, daß jede Klasse die erstrebte Autonomie unter dem Namen des selfgovernment zu behaupten oder zu erlangen hofft. Der im heutigen Staat hoffnungslose Widerspruch solcher Bestrebungen verdeckt sich durch das mehrdeutige Wort der „Selbstverwaltung", über deren Vortrefflichkeit aber allgemeines Einverständniß herrscht.

Auf solchen Grundlagen beruhen überall die Parteiprogramme und die Parteibildungen in den ersten Stadien der verfassungsmäßigen Verbindung von Staat und Gesellschaft. Bei jedem Versuch einer positiven Schöpfung und Fortbildung tritt natürlich eine Reihe von unüberwindlichen Widersprüchen hervor, welche eine Verschiedenheit der Interessen zur Grundlage haben. Es ist dann die Aufgabe der Politik, durch biegsame Worte und Formeln wenigstens die Hauptrichtungen zusammenzufassen, und in entscheidenden Wendepunkten eine Concordienformel in Gestalt von Artikeln und Resolutionen zu finden. Die Parlamentsgeschichte Englands selbst zeigt, daß solche Formulirungen dem Kerne nach berechtigt, aber keiner unmittelbaren Fortbildung fähig sind. Erst in jüngster Zeit hat die Beseitigung innerer Streitpunkte in Preußen und das neue Verhältniß zu den übrigen deutschen Staaten einen Wendepunkt herbeige-

führt, in welchem Regierung und Volk sich in dem Gedanken begegnen, daß nach einer Zeit der Unthätigkeit und der Mißgriffe für den inneren Ausbau des Staats Etwas geschehen müsse. Es scheint in der That die Zeit der organischen Gesetzgebung näher zu rücken, durch welche Staat und Gesellschaft, Verfassung und Verwaltung, — bisher nur äußerlich aneinander gerückt, — in ihren einzelen Gliedern in einander gefugt und verbunden werden sollen. Darin liegt aber die nothwendige Zumuthung, bloße Transactionsformeln aufzugeben, die Grundsätze der constitutionellen Verfassung, um sie nutzbar zu machen, auch ganz kennen zu lernen, und den Ideen vom „Ausbau" Fleisch und Blut zu geben. Die nachstehende Schrift unternimmt zu dem Zweck die Gegenüberstellung zweier Wirklichkeiten.

Die erste Hauptabtheilung (§ 1—12) giebt den status causae et controversiae unserer alten und neuen Differenzen und Widersprüche, einen Nachweis der Zusammenhangslosigkeit zwischen unserer Verfassung und Verwaltung, des Mangels der Rechtsgarantien und Rechtscontrollen. Zur Darlegung der Widersprüche der gesellschaftlichen Anschauungen gegen den wirklichen Staat hat Stuart Mill's rückhaltslose Consequenz und Offenheit (§ 5) das Mögliche bereits gethan. Um aus der Ziellosigkeit des socialen Raisonnements zur ausbauenden Staatsthätigkeit zu gelangen, cheint es nothwendig, vor Allem dem Civilisationshochmuth der Gegenwart entgegenzutreten, welcher der französischen Nation ihre Freiheit gekostet hat.

Der zweite Hauptabschnitt (§ 13—70) führt die XI geschiedenen Gebiete der Staatsthätigkeit vor, in welchen Staat und Gesellschaft, Verfassung und Verwaltung sich in ihrer Wirklichkeit an einander ketten. Hier wird sich im Einzelen bestätigen, was das Leben der Völker im Ganzen beurkundet: daß die Vereinigung der Formeln des socialen Parteistreits nur in den lebendigen Gebilden des Staats zu finden ist. In den concreten Aufgaben der Gesetzgebung wird es sichtbar, daß jedes Staatsgebiet seinen eigenen Grundregeln folgt, welche keine Theorie und kein Interesse zu ändern vermag, und daß die politischen Irrthümer und Mißverständnisse nur auf falschen Verallgemeinerungen beruhen, welche daraus hervorgehen, daß die Schichten der Gesellschaft immer nur die Theile des Staats vor Augen haben, welche sie näher angehen.

Für die Darlegung der englischen Verhältnisse sind meine beiden Schriften über das englische Verwaltungsrecht (2. Auflage, Berlin 1867 2 Bde.) und über die englische Communalverfassung (2. Auflage, Berlin 1863, 2 Bd.) als Gn. I. und Gn. II. durchgehends in Bezug genommen, um die nothwendige Vereinfachung und Ersparung der massenhaften Citate zu ermöglichen. Neu hinzugekommen sind die Schriften von Todd, Parliamentary Government und Broom, Constitutional Law.

Für das preußische Verwaltungsrecht ist es nicht leicht, in den parallelen Institutionen den legislatorischen Kern zu treffen, und einigermaßen correct wiederzugeben. Ich kann dafür auf die ausführliche Darstellung in v. Rönne's Preußischem Staatsrecht verweisen und eine gewisse Nachsicht in Anspruch nehmen. Für die zweite Auflage hoffe ich eine noch präcisere und correctere Fassung zu erreichen.

Aus dem Gesammtbilde tritt als dringendste Aufgabe die von der öffentlichen Meinung mit Recht geforderte Kreisverfassung und Kreisverwaltung hervor. Die sogenannte „Kreisordnung" besteht aber in einer Reform unseres Verwaltungsrechts, umfassend folgende Gesetzentwürfe:

Einen Gesetzentwurf über die Reform der Polizeiverwaltung.

Einen Gesetzentwurf über die Kreis- und Gemeindesteuern.

Einen Gesetzentwurf über die Reform der Armenverwaltung.

Einen Gesetzentwurf über die Reform der Wegeverwaltung.

Einen Gesetzentwurf über die äußere Schulverwaltung.

Einen Gesetzentwurf über die Verwaltung der größeren Städte.

Eine zweite und dritte Reihe von Gesetzentwürfen wird im Verlauf der Darstellung aus den Lücken und Mängeln des bestehenden Verwaltungsrechts hervortreten. Die unbefangene Vergleichung ergiebt, daß kein einziger englischer Name und kein einziges englisches Institut sich unmittelbar auf unsern Boden übertragen läßt. Wir haben es nur mit deutschen Landräthen nnd Regierungen, deutschen Schulzen und Bürgermeistern, deutschen Gensdarmen, deutschen Landwehren, deutschen Stadtverordneten und Kreisversammlungen zu thun, und wollen dabei nicht vergessen, daß das Material, welches Friedrich Wilhelm I und die Stein-Hardenbergische Gesetzgebung uns hinterlassen haben, sowie manche Verwaltungsgesetze deutscher Mittelstaaten, sachlich tüchtiger und bildsamer sind, als das dem englischen selfgovernment von Hause aus zu Grunde liegende Verwaltungsrecht.

Eine nüchterne Parallele der wirklichen Zustände bringt aber die Grundsätze zur Erscheinung, durch welche sich Staat und Gesellschaft verbinden, und giebt auf die Reformfragen der Verwaltung überall eine positive Antwort, welche im letzten Hintergrund nur eine und dieselbe Antwort ist. Es giebt keine Methode, welche der politischen Phrase verderblicher würde, als diese Art der Vergleichung. Zugleich hat sie aber eine schneidende Schärfe in sich, welche nach vielen Seiten hin wohlbegründete Ueberzeugungen verletzen kann durch die Behauptung, daß die mühsam formulirten Programme an den wirklichen Staat gar nicht heranreichen. Die daraus hervorgehende Verstimmung ist eine unter so gehäuften Widersprüchen schwer vermeidliche; sie wird sicherlich keine dauernde sein. Als Erbtheil der Reformation ist auf unsere Nation ein Vertrauen auf die Macht der Intelligenz und eine Wahrheitsliebe auch in politischen Dingen in stärkerem Maße übergegangen, als auf andere. Das Ziel der bürgerlichen Freiheit und des sogenannten „Rechtsstaats" ist uns mehr als Phrase und Heuchelei: es fehlte nur die Klarheit des Ziels und die ernste und consequente Ausdauer, welche in Uebergangszuständen der Gesellschaft überhaupt zu fehlen pflegt. In der entschiedenen Vertretung des Staats gegen die Gesellschaft und im Vertrauen auf die im Staate waltenden sittlichen Mächte ist diese Schrift sicherlich ein deutsches Buch. Um aber in der Wirklichkeit einen Schritt weiter zu kommen, hat es aus der Vergangenheit und Gegenwart Englands und Frankreichs nach besten Kräften zu lernen gesucht.

Inhalts-Verzeichniß.

Erstes Kapitel.

Die Grundlagen des englischen Staatswesens.

		Seite
§. 1.	Staat und Gesellschaft	1— 3
	Verhältniß von Verwaltungsrecht, Selfgovernment und Parlamentsverfassung	3— 4
§. 2.	Die mittelalterlichen Grundlagen	5— 9
	Das französische Mittelalter	9— 11
	Das deutsche Mittelalter	11— 15
§. 3.	Die Staatsbildung seit der Reformation	15— 19
	Die Entwickelung des Beamtenstaats auf dem Continent	19— 24
§. 4.	Die Veränderungen der Reformbill	24— 32
	Die Preußischen Verwaltungsreformen seit 1808	32— 38
§. 5.	Der Gliederbau des englischen Staatskörpers	38— 51
	Der Widerspruch der socialen Staatsideale. Stuart Mill's Repräsentativverfassung	51— 62
§. 6.	A. Verhältniß von Gesetz, Verordnungsrecht und Regulativgewalt	62— 70
	Gesetz und Verordnungsrecht nach französischem und deutschen System	70— 76
§. 7.	B. 1. Die ausführenden Organe der Staatsverwaltung	76— 82
	Organisation der preußischen Staatsverwaltung	82— 90
§. 8.	B. 2 Die Ausführung des Staatswillens durch Selfgovernment	90 - 101
	Sociale Opposition gegen das Selfgovernment in England	101—104
	Negation des Selfgovernment in Frankreich	104—108
	Confusion des Selfgovernment in Deutschland	108—117
§. 9.	B. 3. Das System der Kreis- und Communalsteuern	118—125
	* Gesetzentwurf über die Kreis- und Communalsteuern in Preußen	125—131
§. 10.	C. 1. Die administrativen Controllinstanzen der Staatsverwaltung	131—140
	Admini strative Controlle der Preußischen Verwaltung	10—144

Seite

§. 11. C. 2. Die Rechts- und Gerichtscontrollen der Staatsverwaltung . . . . 144—159
A. Die Behörden des Selfgovernment 152
B. Die Controllinstanz der Reichsgerichte 153–154
C. Die Verantwortlichkeit des Beamtenthums . . . . . . 154—157
D. Die rechtliche Verantwortlichkeit der Minister . . . . . 157—159
System des Rechtswegs in der Preußischen Verwaltung . . 159—171
§. 11a. Der Rechtsweg im System des Selfgovernment.
Das System der Verwaltungsgerichte . . . . . . 171—189
Das Verhältniß von Verwaltung und Justiz in Frankreich . 180—184
Die Mißgriffe der neupreußischen Gesetzgebung . . . . . 184—190
§. 12. C. 3. Die parlamentarische Controllinstanz . . . 190—199
Umkehrung der Grundsätze in den französischen Verfassungen 199—201
Uebertragungen auf Deutschland . . . . 202—206

Zweites Kapitel.

Gesetz, Verordnung und Regulativgewalt, Staatsverwaltung und selfgovernment, Administrative, Rechts- und Parlamentscontrollen in den Einzelgebieten der Staatsthätigkeit.

I. Gebiet der Verwaltung des Auswärtigen.

§. 13. A. Verhältniß von Gesetz, Verordnung und Regulativgewalt 207—211
§. 14. B. Die Verwaltungsorgane des Auswärtigen . . . . . . 211—215
§. 15. C. Die administrativen, Rechts- und Parlamentscontrollen . 215—220

II. Gebiet der Kriegsverwaltung.

§. 16. A. 1. Das Verwaltungsrecht des stehenden Heeres . . . . 220—228
§. 17. A. 2. Das Verwaltungsrecht der Miliz . . . . 228—234
§. 18. B. 1. Der Verwaltungsorganismus des stehendes Heeres . 234—240
§. 19. B. 2. Der Verwaltungsorganismus der Miliz und das System des selfgovernment . . . . 240—249
§. 20. C. Die administrativen, gerichtlichen und Parlamentscontrollen 248—258
Das Controllsystem der preußischen Militairverwaltung . . 258–263

III. Gebiet der Kriegsmarine.

§. 21. A. Verhältniß von Gesetz, Verordnung und Regulativgewalt 263–268
§. 22. B. Der Verwaltungsorganismus der Kriegsmarine . . . . 269—271
§. 23. C. Verwaltungs-, Gerichts-, und Parlamentscontrolle . . . 271—274

IV. Gebiet der Finanzverwaltung.

§. 24. A. 1. Verwaltungsrecht der Domainen, Forsten und Staatsgebäude . . . . 275—280
§. 25. 2. Verwaltungsrecht der Zölle . . . . 280—287

Seite
§. 26. 3. Verwaltungsrecht der indirecten Binnensteuern . . . . 287—292
§. 27. 4. Verwaltungsrecht des Postregals . . . . 292—296
§. 28. 5. Verwaltungsrecht der directen Steuern . . . . 297—307
Die Mängel des Preußischen Systems . . . . 307—3[illegible]
§. 29. B. Die Centralverwaltung der Finanzen . . . . . 3[illegible]—315
§. 30. C. 1. Die administrativen Controllen der Centralverwaltun[illegible] 315—321
§. 31. C. 2. Die gerichtlichen Controllen der Centralverwaltun[illegible] . . 321—325
§. 32. C. 3. Die Parlamentscontrollen der Finanzverwaltu[illegible] . . 325—335
Die Mängel des Preußischen Controllsystems . . . . . . 335—336

V. Gebiet. Die Verwaltung des Innern nach dem System der Friedensbewahrung.

§. 33. A. 1. Uebersicht und allgemeines Sy[illegible]em der Friedensbewahrung 337—344
Grundsystem der Preußischen P[illegible]zeiverwaltung . . . . . 345—348
§. 34. 2. System der Bettel-, Vaga[illegible]nden-, Armen- und Fremdenpolizei . . . . 349—354
§. 35. 3. System der Preß- u[illegible] Vereinsgesetzgebung . . . . . 354—358
§. 36. 4. System der Gewer[illegible]epolizei . . . . 358—364
Das Preußische S[illegible]em der Gewerbepolizei . . . . . . 364—372
§. 37. 5. System der S[illegible]ten- und Wirthschaftspolizei . . . . . 372—378
§. 38. 6. System der Arbeitspolizei . . . . 378—383
Das Preuß[illegible]che System der Arbeitspolizei . . . . 383—386
§. 39. 7. Syster der Wege-, Fluß- und Canalpolizei . . . . . 386—390
§. 40. 8. Syst[illegible]m der Jagd- und Fischereiordnungen . . . . . . 390—394
§. 41. 9. S[illegible]em der Strafverfolgung. Staatsanwaltschaft . . . 394—397
Ref[illegible]rmvorschläge . . . . 397—401
§. 42. 10. System der Strafvollstreckung. (Grafschaftsgefängnisse) . 401—405
§. 43. B. 1. Die ausführenden Organe der Friedensbewahrung nach dem System des selfgovernment . . . . 405—414
*Gesetzentwurf über die Organisation der örtlichen Polizeiverwaltung in Preußen . . . . 415—420
§. 44. B. 2. Die Centralverwaltung der Polizei durch die Staatsbehörden 420—423
Die Mängel des Preußischen Systems . . . . 423—424
§. 45. C. Die administrativen, Gerichts- und Parlamentscontrollen 425—430
Einführung der Gerichtscontrollen in die preußische Polizeiverwaltung . . . . 431—433

VI. Gebiet. Die Verwaltung des Innern nach dem neueren administrativen System der Verwaltungsräthe.

§. 46. I. Das Gebiet der Armenverwaltung . . . . 433—443
*Gesetzentwurf über die Reform des Armenniederlassungsrechts, die Kreisarmenverwaltung und die Bildung der Kreisverordnetenversammlungen . . 443—448
§. 47. II. System der Civilstandsregister . . . . 449—452
§. 48. III. System der Gesundheits- und Baupolizei . . . 452—465
§. 49. IV. Die Wege- und Brückenverwaltung . . . . . 465—470
*Gesetzentwurf über die Wege-verwaltung in Preußen 470—472
§. 50. V. System der Chausseeverwaltungen . . . . 472—476

Seite

§. 51. VI. System der Zehnt-, Servitutablösungen, Gemeinheitstheilungen und Agriculturpolizei . . . . 476—479

§. 52. VII. Die administrative Polizei und das Verwaltungssystem der Städte . . . . 480—486

*Gesetzvorschlag zur Reform der preußischen Städteordnung 487—496

VII. Geb… der Handels-, Schiffahrts- und Eisenbahnverwaltung.

§. 53. I. Handels…t und Handelsministerium . . . . 496—499

§. 54. II. Verwaltungs…cht der Handelsmarine . . . . 499—508

§. 55. III. System der E…nbahnverwaltung . . . . 508—513

VIII. Gebiet …er Gerichtsverwaltung.

§. 56. A. Das von den Gerichten a…zuwendende Recht . . . . 514—520

§. 57. B. 1. Der Organismus der Civ…erichte . . . . 521—525

Reformvorschläge für Preuße… . . . . 526—529

§. 58. B. 2. Der Organismus der Strafgeri…e . . . . 529—532

Reformvorschläge für Preußen . . . . 532—536

§. 59 C. Die Controllinstanzen der Gerichtsverwa…ung . . . . 536—547

IX. Gebiet der Staatskirch…

§. 60. A. Verhältniß von Gesetz, Verordnungs- und Regu…tivrecht 548—554

Die Rechtsverhältnisse der anerkannten Kirchen in Preu…en . 554—557

§. 61. B. Verhältniß von Corporations- und Staatsverwaltun… . 558—562

Reform der Cultusverwaltung in Preußen . . . 562—565

§. 62. C. Die Controllinstanzen der Kirchenverwaltung . . . . 560—570

X. Gebiet des Unterrichts und der gelehrten Profession…n.

§. 63. I. System des Volksunterrichts . . . . 57…—573

*Kreisverwaltung und Reform der Staatsverwaltung des Volksschulwesens in Preußen . . . . . 573—…78

§. 64. II. System der Universitäten und der gelehrten Schulen . . 578—…3

§. 65. III. Die Advocatur und Anwaltschaft . . . . 583—58…

Reorganisation der Rechtsanwaltschaft in Preußen 586—587

§. 66. IV. Das Medicinalpersonal . . . . 587—592

§. 67. V. Dissenterische Geistlichkeit und Lehrpersonal . . . . . . 582—595

XI. Gebiet. Verwaltung der Colonien und auswärtigen Besitzungen.

§. 68. I. Verwaltungssystem Irlands . . . . 595—597

§. 69. II. Verwaltungssystem der Colonien . . . . 597—601

§. 70. III. Verwaltungssystem des ostindischen Reichs . . . . . 601—605

Schlußbemerkung . . . . 605—608

I. Capitel.

Die Grundlagen des englischen Staatswesens.

§. 1.

Staat und Gesellschaft.

Staat und Gesellschaft fügen sich in England aus Elementen zusammen, welche wesentlich gleichartig in der großen germanischen Völkerfamilie wiederkehren. Das englische Staatswesen setzt aber mehr wie jedes andere eine Erkenntniß „auf dem Boden der gegebenen Verhältnisse" voraus.

Unter diesen gegebenen Verhältnissen sind die Eigenthümlichkeiten der Nationalität und des Familienlebens weniger entscheidend als das äußere Güterleben, so wie es nach Besitz, Erwerb und geistiger Arbeit die Menschen verbindet und trennt. Die Natur dieser Gliederung kommt den Völkern am lebendigsten zum Bewußtsein in Perioden ihrer Umbildung. Die stetige Wechselbeziehung zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen den politischen und socialen Verhältnissen in der englischen Parlamentsverfassung, bedarf daher für die heutige Welt keiner Befürwortung mehr. Durch die sympathischen Beziehungen zwischen Deutschland und Frankreich sind vielmehr die „socialen" Gesichtspunkte zur hinreichenden, zeitweise zur übertriebenen Geltung gekommen.

Während aber der Verlauf der französischen Bewegung in unlösbare Gegensätze, in unversöhnliche Feindschaft der gesellschaftlichen Klassen, in Unerreichbarkeit des Ideals der politischen und individuellen Freiheit auszulaufen scheint, giebt die englische Staatsbildung eine positive Antwort auf die Probleme, welche die fran-

zösische bisher nur negativ beantwortet hat. Mag auch der Verlauf der Reformen des letzten Menschenalters und der heutige Stand der socialen Bewegung in England immer zahlreichere Analogien mit den Klassenkämpfen Frankreichs darbieten, so bleibt dennoch überwiegend der positive Charakter im englischen Leben, welches immer noch die Lösung der socialen Probleme in dem bestehenden Rechtsstaat sucht, welches immer noch an das alte Landesrecht und an die bewährten Einrichtungen anknüpft, welches die socialen Utopien den im Staate wenig einflußreichen Klassen überläßt, während Besitz und Bildung unabläßig bemüht sind, an die reale Verbesserung der leidenden Klassen der Gesellschaft die bessernde Hand anzulegen.

Dieser positive Charakter beruht aber auf dem solide fundirten Zwischenbau, welcher seit dem 14. Jahrhundert die auf dem Continent unversöhnten Gesellschaftsklassen auf der Grundlage eines gleichen gemeinen Rechts vereint, in nachbarlichem Verbande zusammengefügt, und durch gewohnheitsmäßige Thätigkeit im Dienste einer selbstgesetzten Rechtsordnung das social-Geschiedene politisch vereint hat. Dieser Zwischenbau ist das für die bürgerliche Freiheit Entscheidende. Hat die bloße Einrichtung von Parlamenten in größtem und kleinstem Maßstab die politische Freiheit noch nicht zu begründen vermocht, so wird sie aus dem Kampf gegen den „Parlamentarismus" und aus der Aufstachelung der Eifersucht der gesellschaftlichen Klassen noch weniger hervorgehen. Vielmehr wird es darauf ankommen, die Einsicht zu verbreiten, daß die Bildung von gesetzgebenden Versammlungen nur den Anfang der freien Staatsbildung darstellt, daß damit der „Verfassungsbau" erst beginnt, daß die Artikel unserer Verfassungen in Form und Inhalt nur allgemeinen Resolutionen gleichen, deren Verwirklichung eine unausgesetzte Thätigkeit der Gesetzgebung im Ganzen, eine unausgesetzte Bethätigung des Einzelnen an der öffentlichen Verwaltung seines nachbarlichen Kreises unabweisbar voraussetzt.

Bei dem Uebergang aus dem Beamtenstaat aber bildet die größte Schwierigkeit stets die Entfremdung aller Gesellschaftsklassen von der praktischen Anschauung des Staats, welche nie anders als durch Selbstthun zu erwerben ist. Diese Entfremdung ist die Hauptquelle der Vorliebe für allgemeine Sätze, welche man gerade dann für höchste „Principien" hält, wenn sie an den wirklichen Staat gar nicht heranreichen. Der Verlauf aller Reformen wie der Reformation ergiebt, daß diese Weise vom deutschen Leben untrennbar ist, daß erst in dem Widerspruch mit der rauhen Wirklichkeit der Staats-

gedanke von seiner vermeintlichen Höhe in das wirkliche Leben der Gemeinschaft herabsteigt, daß auch der bedeutungsvollste Fortschritt denjenigen nur als eine Halbheit oder Abschlagszahlung gilt, welche die Freiheit durch politische Resolutionen zu schaffen glauben. Bei nachhaltigen Reformen im Innern des Staats ist daher auf allgemeine Zustimmung vorweg zu verzichten. Erst mit diesem Verzicht ist es möglich, die Erfahrungen des parlamentarischen Staats für unsere Verhältnisse wirklich nutzbar zu machen.

Der gewaltige Umfang der Gesetzgebung macht es freilich nicht möglich, die Einzelheiten der englischen Staatsverwaltung den Einzelheiten der deutschen Verwaltungssysteme erschöpfend gegenüber zu stellen. Unter Bezugnahme auf die ausführlichere Darstellung des Englischen Verwaltungsrechts (Berlin 1866. 1867. 2 Bde.) und der Englischen Communalverfassung (Berlin 1863. 2 Bde.), sowie der bekannten Darstellungen des deutschen und des preußischen Staatsrechts ist es jedoch möglich, die deutschen Gegensätze gegen das englische Staatswesen zuerst historisch, dann systematisch, zuerst im Allgemeinen, dann in den Einzelgebieten der Staatsthätigkeit zu punktiren.

Jede wiederholte Vergleichung wird die Ueberzeugung befestigen, daß es nicht die Namen und die fertigen Institutionen, sondern daß es die großen Grundsätze über das Verhältniß von Staat und Gesellschaft sind, für welche England die mustergültige Gestalt des öffentlichen Rechts in ähnlicher Weise darbietet, wie einst das römisch-kanonische Recht den Völkern des Continents das Muster ihres Privatrechts wurde. In dem inneren Bau der englischen Parlamentsverfassung liegt jenes gelöste Problem der Verbindung von Staat und Gesellschaft, welches die gesonderte Doktrin vom „Staat“ und von der „Gesellschaft“ nicht zu lösen vermag, an dessen Lösung Deutschland zweifelt, Frankreich verzweifelt.

Schon der nächste Verlauf dieser Darstellung wird zeigen, aus welchen Gründen das englische Staatswesen den gesellschaftlichen Anschauungen des Continents im 18. Jahrhundert sich gerade umgekehrt darstellte, wie es sich in der Wirklichkeit gebildet hat. Unsere Vergleichung beginnt daher mit einem Widerspruch gegen die hergebrachten Vorstellungen, welchen ich absichtlich voranstelle.

I. Die ursprüngliche Grundlage ist ein vollständig ausgebildetes System der Staatshoheitsrechte (Staatsgewalten), welche in anerkannter Wirksamkeit dastanden, als die parlamentarischen Freiheiten sich langsam auszubilden begannen. Die schon entwickelte Staatsgewalt ließ den besitzenden Klassen in Kirche und Staat keinen anderen Weg offen, als die königlichen Gewalten durch Gerichtspraxis und Reichsstatuten auf feste Grundsätze zurückzuführen. Diese gesetzliche Regelung beginnt mit der Magna Charta, schreitet mit jedem

Jahrhundert weiter, unterwirft im 16. und 17. Jahrhundert auch die Kirche den Normen und Schranken der Landesgesetzgebung, und bildet im 18. und 19. Jahrhundert das specialisirteste Verwaltungsrecht in der europäischen Welt, welches die constitutionellen Theorien standhaft ignorirt haben.

II. Die zweite Grundlage ist der Mittelbau des selfgovernment, hervorgegangen aus dem schweren Kriegs-, Gerichts- und Polizeidienst und der Steuerlast, welche das normannische Königthum an erster Stelle den besitzenden Klassen auferlegt hatte. Der gemeinsame Druck hat nationale und sociale Gegensätze seit dem 13. Jahrhundert überwunden, und hat später die Last des Gemeindedienstes in ein werthvolles Gemeinderecht für die Grafschaften und Stadtverbände verwandelt. Das Regiment der Tudors hat diese Bildung in die kleineren Gebiete des Kirchspiels fortgesetzt. Die spätere Zeit hat diesen Auftrag der Staatsfunctionen in Gestalt von Aemtern und Steuern durch tausend Gesetze geregelt und in diesem selfgovernment die praktische Vermittelung zwischen Staat und Gesellschaft, die nachhaltige Grundlage eines harmonischen Verhältnisses der Stände gefunden. Auch dieser Zwischenbau ist den constitutionellen Theorien fremd geblieben, welche den Ausdruck „Selbstverwaltung" für solche Einrichtungen gebrauchen, die sowohl dem Wesen des selfgovernment wie dem Wesen des modernen Staats widerstreiten.

III. Die Parlamentsverfassung ist nicht sowohl der Grund als das Resultat jenes Verwaltungsrechts und selfgovernment. Die gleichmäßige Heranziehung der besitzenden Klassen zum Kriegs-, Gerichts- und Polizeidienst des Staats und zur Steuerlast ergab eine gleichmäßige Gliederung der Gesellschaft, aus welcher sich Ober- und Unterhaus zusammenfügten. Die tägliche Uebung der Staatsfunctionen gab den im Parlament einflußreichen Klassen die praktische Einsicht und Erfahrung, welche in Gesetzgebung und Verwaltung das möglichst hohe Maß individueller Freiheit mit den nothwendigen Forderungen eines einheitlichen Staatswillens zu verbinden wußte. Die stürmische Bewegung, welche im 16. und 17. Jahrhundert aus der Vereinigung des monarchischen Kirchenregiments mit dem parlamentarischen Königthum hervorging, konnte daher in England mit einem Siege der parlamentarischen Freiheit enden.

Diesem wirklichen Gange der Dinge entsprechend hat die Darstellung des Englischen Staatsrechts mit dem Verwaltungsrecht zu beginnen, mit dem selfgovernment fortzufahren, mit der Parlamentsverfassung zu enden; während die gesellschaftliche Anschauung von dem Ganzen nichts weiter sieht, als die äußere Construction der Parlamentsrechte. Nachdem indessen der trostlose Kreislauf der französischen Verfassungen die Erfahrung zurückgelassen hat, daß die Formen des Parlaments sich nicht übertragen lassen auf den nackten Organismus einer staatlich unverbundenen Gesellschaft, so ist Deutschland wohl noch am meisten geneigt, in die wirklichen Verhältnisse einzudringen und diese Erkenntniß für die eigenen Verhältnisse nutzbar zu machen. Allerdings können englische wie französische Staatsbildung uns nur Mittel der Erkenntniß unseres Selbst sein, welche der deutsche Geist gern in weiter Ferne sucht. Die konkreten Einzelgebilde des Staats werden im Verlauf ergeben, daß zur Fortbildung des deutschen Staats nur eine neue Combination vorgefundener Verhältnisse führen kann.

§. 2.

Die mittelalterlichen Grundlagen.

Gn. I. §. 1–26. II. S. 3–252.

Die Engländer selbst betrachten sich als eine Abzweigung des großen sächsischen Volksstammes. Durch dies Zugeständniß findet sich die herrschende Vorstellung mit der ersten Hälfte ihres Mittelalters ab, welches nur noch ein antiquarisches Interesse für die heutigen Parlamentsparteien behalten hat.

In der That ist die Hauptmasse der Bevölkerung des Inselreichs eine ursprüngliche Colonisation aus Schleswig-Holstein, und mag noch heute einige Charakterzüge dieses „normalen" Volksstammes erkennen lassen. Das Festhalten an engeren Verbänden unter eigenen Häuptlingen erschwert lange Zeit die Bildung eines größeren Gemeinwesens. Gleichzeitig mit Karl dem Großen gelingt es der Dynastie der Cerdics die kleineren Häuptlinge zu verdrängen oder zu mediatisiren. Heer, Gericht und Kirche, — die drei Grundsäulen des heute so genannten „Staats" — fanden sich jedoch zersetzt und gelähmt durch die mit der Ausbildung des Sondereigenthums fortschreitende Ungleichheit des Besitzes, durch ein daraus hervorgehendes, stark ausgeprägtes Klassenrecht, durch fortschreitende Herabdrückung des kleinen Grundbesitzes und der gemeinen Freiheit, deren Ruin wie auf dem Continent durch die räuberischen Einfälle wilder Nordmänner beschleunigt wurde.

Königthum und Kirche fassen die zerrissenen Glieder dieser Gesellschaft wieder zusammen. Aus gleichem Bedürfniß wie in dem fränkischen Reich bildet sich das System der Grafenverwaltung, d. h. eine Administration durch königliche Vögte und Untervögte (gerefas), deren Bezirke noch heute erkennbar die Grundeintheilung Englands in Grafschaften und Hundertschaften bilden, während in den unteren Gliedern der Ortsverwaltung die Gestaltungen der Grundherrlichkeit überwiegen. Besonders seit König Alfred gewinnt durch das königliche Ernennungsrecht der Heerführer und Gerichtsvögte das angelsächsische Staatswesen die solide Gestalt der karolingischen Einrichtungen. Wie dort verbleicht aber das glänzende Bild des angelsächsischen Staats durch die Schwäche der Nachfolger. Der Besitz überwältigt noch einmal den Staat. England, wie gleichzeitig Deutschland, war im Begriff, sich in vier Herzogthümer und kleinere Grundherrschaften aufzulösen, als die normannische Eroberung den Entwickelungsgang unterbrach.

Eine völlig neue Epoche beginnt mit Wilhelm dem Eroberer. In schwerem Druck und schneidender Härte gegen den angelsächsischen Stamm ist doch die Eroberung die eigentliche Grundlage der englischen Freiheit geworden. In dem Zwiespalt der Nationalitäten lösen sich die altständischen Institutionen von selbst auf, und mit einer in Europa unerhörten Wucht und Energie tritt die Staatsgewalt der zerrissenen Gesellschaft gegenüber.

Im Heerwesen wird der gesammte größere Grundbesitz der Wehrpflicht unterworfen durch Bildung einer Reichsmatrikel von 60,000 „Ritterlehnen“. Die übrige Masse der Freisassen (nochmals mit Einschluß der Rittergutsbesitzer) wird einer ergänzenden Wehrpflicht unterworfen in Gestalt der Grafschaftsmiliz. Das staatliche Ernennungsrecht beherrscht das ganze Gebiet: alle Aushebung, alle Commandos beruhen auf königlicher Commission (wie noch heute).

Im Gerichtswesen zieht das Königthum die Rechtsprechung an königliche Commissions und Commissarien, aus denen sich frühzeitig ein beamtetes Richterthum entwickelt; die Beweisfragen werden durch ernannte Commissionen aus dem Kreisverband eidlich festgestellt (wie noch heute).

Aus dem Gerichtswesen entwickelt sich die vorbeugende Friedensbewahrung (Polizei), welche in wunderbare Frühreife durch königliche Verordnungen geregelt, durch die königlichen Vögte gehandhabt wird mit eingeschworenen Commissionen des Kreisverbandes. Für die unterste Instanz werden Ortspolizeigerichte gebildet, in welchen ein Gerichtshalter die königliche Polizei handhabt durch zweimalige Berufung der Bevölkerung zu einer Polizeimusterung und zu eidlicher Rechenschaft durch ernannte Commissionen.

Aus Militär-, Gerichts- und Polizeiwesen entwickelt sich frühzeitig ein Finanzsystem mit einem stehenden Schatzamt, mit einer grundsätzlich gleichen directen Besteuerung, eingeschätzt durch königliche Commissarien und ernannte Commissionen.

Die Kirche endlich wird dem königlichen Verordnungsrecht, der gleichmäßigen Steuer- und Militärpflicht und dem königlichen Ernennungsrecht der Bischöfe unterworfen.

So ist dieser Staat am frühesten unter allen Staatsgebilden des Mittelalters zu Allem gelangt, was ihm zukommt, zu einer umfassenden Kriegs-, Gerichts-, Polizei-, Finanz- und Kirchenhoheit — zu mehr als ihm zukommt — zu einem unbeschränkten Verordnungsrecht, zu einem durch eine schwache Gerichtsverfassung schwach begrenzten Polizei- und Schatzungsrecht gegen alle Klassen der Be-

völkerung. Es ist das Bild des Absolutismus, welches hier schon im 12. Jahrhundert vollendet, für England wie für Deutschland nur Durchgangsstufe sein konnte.

Durch gemeinsamen Druck vereint, finden sich die lange feindseligen Nationalitäten und Stände wieder zusammen. Das Gefühl der persönlichen und Steuerlasten, welche sie gleichmäßig tragen, giebt ihnen das Bewußtsein des Rechts, bei der Regelung derselben „mitzusprechen.“ Auf dem Höhepunkt des gemißbrauchten Absolutismus treten sie zusammen — Erzbischöfe, Bischöfe und Kronvasallen voran — um die Magna Charta zu fordern und zu erlangen.

Mit der Magna Charta beginnt die parlamentarische Epoche Englands. Sie enthält die Zusicherung einer Reihe von Beschränkungen der königlichen Regierung gegen die damalige Gesellschaft, die Anfangs keine andere Garantie zu finden wußte als ein bewaffnetes Widerstandscomité, welches die Befolgung der Zusicherungen überwachen soll. Durch Einsicht der Prälaten und Barone verwandelt sich dies in die Forderung einer Berufung zum „königlichen Rath“ bei der Rechtsprechung in großen Sachen, bei der Beschlußnahme über wichtige Verordnungen und Steuerumlagen. Aus der Gestalt der damaligen Gesellschaft ergab sich eine kleine Zahl von Prälaten und weltlichen Großen, welche selbstverständlich zu berufen war. Die Schwierigkeit lag nur in den Hunderten von kleinen Kronvasallen, durch deren Berufung ein „polnischer Reichstag“ entstanden wäre. Die normannische Verwaltungsordnung fand die Lösung in dem staatlichen Ernennungsrecht, vermöge dessen der König eine auserlesene Zahl von kleineren Vasallen und Aebten zur Besprechung berief, welche man nun parliamentum zu nennen anfing. In dieser Gestalt hat das ernannte Parlament ein halbes Jahrhundert bestanden, unter rastlosem Streit, der endlich in den Baronenkrieg ausläuft.

Mitten in diesem Kampf erkennt der Führer der aufständischen Barone wie die königliche Partei gleichzeitig an die mangelhafte Vertretung der Staatslasten durch das bisherige Parlament. Nicht bloß der ernannte Ausschuß von Kronvasallen, sondern die Gesammtheit der Vasallen, Untervasallen und Freisassen, soweit sie den persönlichen Dienst des Staates tragen, soll an der Besprechung theilnehmen. Es entsteht dadurch ein erweitertes Parlament, welches zu dem bisherigen Parlament der Prälaten und Barone hinzutritt in Gestalt von Abgeordneten der Communalverbände (commons).

Für die Gestalt dieser Abordnung war inzwischen die Gesellschaft vorbereitet und umgebildet. In jeder Grafschaft waren Vasallen und kleinere Freisassen durch Lehnsmiliz und Gerichtsdienst zu selbstthätigen Kreisverbänden vereint, die in militärischer Ordnung Jahr aus, Jahr ein von dem Landrath (vicecomes) zum activen Dienst aufgeboten wurden. Eine so verbundene Körperschaft sollte durch eine möglichst kleine Commission, d. h. zwei Mitglieder, zum Parlament entboten werden. Im Anfang waltete auch dabei noch die Idee der Ernennung ob: der Kreislandrath, in dessen Händen lange Zeit Alles lag, sollte die Vorschläge der Kreisversammlung, so wie sie gerade beisammen war, entgegennehmen und einberichten. Allein die Natur der Gesellschaft drängte von Anfang an auf Geltendmachung ihrer Interessen, die in einer zahlreichen Körperschaft nur durch die Wahl von Vertrauensmännern zur Geltung kommen können. Und so entstand an dieser Stelle zum ersten Mal ein Wahlrecht innerhalb der Verwaltungsgemeindeverbände, als die organische Form der Verbindung zwischen Gesellschaft und Staat. Das gesellschaftliche Princip mußte an dieser Stelle um so entschiedener zur Geltung kommen, als die Gemeinden hauptsächlich einberufen wurden, um Geld zu geben. Eben deshalb erstreckte sich die königliche Einberufung bald auch auf je zwei Abgeordnete einer Anzahl von Städten und Flecken, die für Gerichts-, Polizeidienst und Steuereinschätzung nach dem Grundsatz der Kreisverbände formirt waren, die bei der flüssigen Natur des städtischen Erwerbs eine besonders ergiebige Finanzquelle wurden, deren Zahl eben deshalb bis zum Schluß des Mittelalters ungebührlich vermehrt wurde.

In dieser Gestalt verschmolzen die Abgeordneten der Kreise und Städte im 14. Jahrhundert zu einer einheitlichen Körperschaft als eine Repräsentation der durch den Staat für den Staat formirten Gesellschaft des Mittelalters, d. h. des mittleren Grundbesitzes und des städtischen Besitzes, welcher, mit dem Parlament der Prälaten und Barone zusammentretend, sich zu einer Gesammtrepräsentation zugleich von Besitz und Bildung, von Kirche und Staat gestaltet.

Dieser englische Körper unterscheidet sich aber von den Reichstagen des Continents grundsätzlich dadurch, daß im Parlament die staatliche Gestaltung die gesellschaftliche bestimmt. Das englische Parlament behält im Oberhaus die rein staatliche Gestalt eines königlichen Raths, im Unterhaus die Gestalt einer Vertretung der

Verwaltungsgemeinden. Alles Selfgovernment beruht auf ernannten Beamten, ernannten Kreislandräthen, ernannten Miliz-Commissarien und Milizoffizieren, ernannten Friedensrichtern in Kreisverbänden und Städten, ernannten Dorfschulzen in den Landgemeinden. Die so organisirte Gesellschaft war für eine staatliche Berathung der Reichsangelegenheiten nachhaltig, wirksam und dauernd zusammengefügt, wie der Erfolg zeigte.

Die strenge Disciplin dieses Staatswesens erwies sich indessen noch nicht als ausreichend, um die beiden mächtigsten Elemente der Gesellschaft dauernd der neuen Ordnung der Dinge einzufügen: den großen kriegerischen Adel und die Kirche, welche seit den Zeiten der Magna Charta die normannische Kirchenhoheit immer mehr beseitigt, die äußere Selbständigkeit einer zweiten Staatsmacht gewonnen hatte. Unter mannigfaltigem Streite mit den kriegerischen Großen tritt noch einmal ein scheinbarer Rückgang ein im 15. Jahrhundert, der in die trostlose Verwirrung eines dreißigjährigen Adelskampfes verläuft, und schließlich der Dynastie der Tudors und der Reformation den Weg gebahnt hat.

Diesem in sich geschlossenen System stehen gegenüber die Verfassungen Frankreichs und Deutschlands mit von Hause aus gleichartigen Grundlagen; unserem Mittelalter aber fehlt die gewaltsame Unterbrechung durch eine normannische Eroberung, und deshalb die Regierungsgewalt, welche die staatliche Einheit Englands frühreif gestaltet hat. Mit dem Verfall der karolingischen Monarchie gehen vielmehr die großen Besitzmassen auseinander.

Die Hauptmasse, der ländliche Besitz, wird die Grundlage der stehenden Heere durch die Lehnsverfassung. Die Seigneurs und ihre Soldaten schließen sich gegen die waffenlosen Klassen ab zu Ständen, die mit ihrem Besitz erblich werden und ihr eigenes Gerichtssystem bilden. Es fehlt die Macht, welche in England die Lehnsmilizen disciplinirt, ihnen bewaffnete Bauern und Bürger gegenüberstellt und alle Klassen zum königlichen Gericht mit jury vereint.

Der städtische Besitz entwickelt allmälig aus eigener Kraft ein Miliz-, Steuer-, Gerichts- und Polizeisystem, welches dem englischen nicht unähnlich, aber im Gegensatz gegen Recht und Gericht des platten Landes steht.

In dem kirchlichen Besitz liegt die monarchische Kirchenverfassung im Gemenge mit der Militär-, Gerichts- und Polizeiverfassung des platten Landes und der Stadt, woraus sich das erste Muster der späteren fürstlichen Landes-Regierung herausbildet.

Es liegt etwas Großartiges und Würdevolles in der Bereitwilligkeit und in der nachhaltigen Kraft, mit welcher die besitzenden Klassen hier staatliche Functionen übernehmen. Unsere Städte sind vom Alterthum zuweilen übertroffen worden. Die großartigen Staatsleistungen des ländlichen Besitzes und der Kirche aber haben im Alterthum keine Parallele. Sie waren nur möglich durch den Wegfall der Sclaverei, durch die germanische Achtung vor der geistigen und er-

werbenden Arbeit als solcher, mit welcher die Stellung der Kirche und Städte in Wechselwirkung steht.

Ebenso unzweifelhaft sind die gewaltigen Rechte der Geistlichkeit, des Adels und Bürgerthums nicht ein bloßer Ausdruck ihrer gesellschaftlichen Macht, sondern nach dem ewigen Gesetz des Staats rechtmäßig erworben durch ebenso bedeutungsvolle Leistungen, die ihrem Wesen nach Staatsfunctionen bilden. Die Schwäche dieses aus drei Gliedern zusammengefügten Staatswesens liegt aber in zwei Umständen:

1) darin, daß die Theilung des Staats unter die drei Besitzweisen nur bis zu einem gewissen Punkte der Entwickelung möglich ist, an welchem aus den widerstreitenden Interessen des Besitzes ein unlösbarer Streit entbrennt;

2) darin, daß die Erfüllung der Staatspflichten in jener einseitigen Verbindung mit einer Besitzweise allmälig unzureichend und unbrauchbar wird, — der Lehnsdienst als Kriegsdienst, die ständische Kirche als Lehranstalt.

An beiden Punkten tritt nunmehr das Walten des Königthums ein, am schärfsten hervortretend in Frankreich, welches deshalb voranzustellen ist.

In der ersten Epoche gelingt es dem Königthum, die geschiedenen Besitzmassen äußerlich zu verbinden. Indem der König unter den Lehnsherren der mächtigste wird, vermag er die drei Besitzgruppen zur ständischen Monarchie zusammenzufügen, welche ihrem Wesen nach aber nur eine lockere äußerliche Verbindung sein kann, da die drei Stände auf einer verschiedenartigen Verbindung von Besitz und Staatspflicht beruhen. Eben deshalb ist eine Fortbildung dieses ständischen Wesens unmöglich. Es ist eine mühsam errungene provisorische Ordnung. Wo die Stände aber einig sind, vereinigen sie noch die ganze Macht des Besitzes und der staatlichen Leistungen als eine Summe in sich, und leisten daher dem Königthum noch einen wirksamen Widerstand.

In der zweiten Epoche beginnt das Königthum die Pflichten des Staats auf anderem Wege zu erfüllen.

Es schafft die Grundlagen eines neuen Privatrechts und Gerichtsverfahrens: die Reception der fremden Rechte, die sich überall an die Monarchie anlehnt, ist in Frankreich direct von ihr gefördert und geleitet.

Es schafft die ersten Söldnerhaufen neben den Lehnsmilizen.

Es schafft die nothdürftigen Grundlagen einer Landespolizeiordnung.

Es schafft zuerst die Staatsfinanzen, indem es seine Domainen und Einkünfte in reichlichem Maße hergiebt.

Mühsam entstehen hier die Anfänge dessen, was England schon im 11. Jahrhundert vollständig gehabt hat.

In der dritten Epoche folgt die Ueberwältigung der Stände durch das Königthum, — die nothwendige Folge davon, daß die einheitliche, wirksamere Weise der Erfüllung von Staatsfunctionen die ältere Weise verdrängt.

Die Soldheere drängen die alten Lehnsmilizen zu einer Landwehr ersten und zweiten Aufgebots zurück.

Das einheitliche Privatrecht und Gericht durchdringt auch die Rechte der höheren Stände und löst die früher geschiedenen Rechtssysteme als Enclaven in sich auf

Die neue Polizeigewalt überwältigt die dem Staate widerstrebenden Selbstständigkeiten.

Die Domainenverwaltung verwandelt sich zum Staatsbudget unter Leitung des königlichen Raths.

Die staatliche Gewalt der Kirche wird überwunden seit der Reformation, mit oder ohne Aenderung der kirchlichen Lehre.

Die neue einheitliche Staatsgewalt Frankreichs steht mit unermeßlicher Kraft da, gegenüber den zurückgebliebenen Staaten, — das Gleichgewicht Europas mit schweren Schlägen erschütternd.

Dies Alles vermochte die Monarchie freilich nur durch Organe, die ihre eigenen waren: durch ihre besoldeten Diener, das neue Militär- und Civilbeamtenthum. Mit dem besoldeten Beamtenstaat fällt nun der Schwerpunkt der Staatsleistungen in die Finanzen. Der Staat geht viel entschiedener und vollständiger zur Geldwirthschaft über als das damalige England. Das neue Finanzsystem stieß aber auf zwei Hindernisse:

1) dadurch, daß die alten Stände immer noch einig waren in der Abwehr neuer Lasten, und in dieser Einigkeit stark, so lange sie den entscheidenden Antheil an der Besetzung der Parlamente haben;

2) dadurch, daß eine directe Besteuerung nicht ohne gleichartige Communalverbände möglich ist, weil die eigentliche Steuerkraft des Besitzes — sein jährlich wechselnder Ertrag — nur durch gleichbesteuerte Nachbarn und Gemeindegenossen festzustellen ist. Die laufende Verwaltung findet daher keinen anderen Ausweg, als die stetige Erhöhung der alten Hintersassensteuer (tailles), die Auflage neuer Frohnden und Lasten, die Erfindung indirecter Steuern.

Mit diesem Zustand tritt die vierte Epoche ein, in der zweiten Hälfte der Regierung Ludwigs XIV. — die Periode des Stillstandes, in welcher das Königthum, befriedigt durch den äußeren Glanz der Staatsgewalt, dem Beruf der inneren Staatsbildung entsagt.

Bei gleichem Ausgangspunkt ist die Schichtung dieser Verhältnisse in Deutschland eine abweichende. Auch in Deutschland schreitet die karolingische Staatsbildung nicht weiter, sondern den natürlichen Machtverhältnissen folgend, sondern sich Land und Stadt und Kirche in selbstständige Lebenskreise, innerhalb welcher immer nur eine Seite des heutigen Staatswesens zur Entfaltung kommen konnte, — zwar lebensfrisch und großartig, aber immer gebunden durch den beherrschenden Einfluß einer Besitzweise auf die Staatsidee, daher unfähig, die anderen Lebenskreise sich zu unterwerfen und zu einem größeren Ganzen zu verbinden. Man kann auch auf dem Continent die drei englischen Elemente des Verwaltungsrechts, des selfgovernment und des Parlaments als Parallelen aufsuchen, findet sie aber in einer völlig verschiedenen Combination mit den Massen des Besitzes.

I. Eine einheitliche Ordnung des öffentlichen und Privatrechts war in dem karolingischen Reich entstanden, welche den dem angelsächsischen Staat analogen Ausgangspunkt bildet. Die großartige Schöpfung des karolingischen Reichs hatte den Grundbesitz im Kriegs- und Gerichtsdienst dem Staat, die ganze Bevölkerung der einheitlichen Kirchengewalt unterworfen. Diesem zu weit gespannten Staatswesen fehlte indessen die nachhaltige Kraft. Unter schwächeren Händen zerfallen die großen Massen noch einmal, nach dem Zuge der Nationalitäten und des Besitzes, in größere und kleinere, in weltliche und geistliche Grundherrschaften. Es erhält sich jedoch als Vermächtniß der karolingischen Zeit wenigstens ein parallel gehender Organismus der Stammherzogthümer, Grafschaften, Herrschaften, Immunitäten. Diese gleichartige Gestaltung und das Bedürfniß der gemeinsamen Vertheidigung nach außen hatte aus den aufgelösten

Gliedern zunächst die deutschen Reichsstände gruppirt. Aus analogen Elementen und aus dem gleichen Bedürfniß von Schutz und Trutz formiren sich die kleineren Genossenschaften. Aber gerade in der Zeit, als die einzelnen Genossenschaften das Bild der höchsten Kraftentwickelung darbieten, bricht der Neid, der Kampf, die Verwirrung hervor. Die Periode des Faustrechts mußte den Zeitgenossen klar machen, wohin der so gegliederte Staat führe: wie in England die Folgen des Faustrechts unter Stephan, so sind in Deutschland die Eindrücke des Interregnum bestimmend gewesen für den weiteren Gang der Dinge. Hinter ihnen erhebt sich die Einsicht, daß nur ein höheres einheitliches Recht das Reich erhalten könne, vor Allem die Gleichheit des Rechts der Hausstände (Vermögens- und Familienrecht). Ueberall ist die Sprödigkeit und Härte des germanischen Klassenrechts nur unter der Einwirkung fremder Einflüsse überwunden. In England war es das normannische Kriegsrecht, welches unter dem Druck normannischer Landvögte eine common law zusammenfügte. In Frankreich das Beamtenthum. In Deutschland war es die „gemeinsame Ueberzeugung" der gebildeten Klassen, welche unter den Wirren von Einzelkämpfen im Laufe von Menschenaltern römisch-kanonische Grundsätze den deutschen Verhältnissen anpaßte. In keinem Lande Europas ist die Bildung des Gemeinen Landesrechts so schonend, so rücksichtsvoll für das Recht der höheren Stände durchgeführt wie in Deutschland. Die römischen Grundsätze haben allerdings unser Recht der Schuldverhältnisse fast ganz ausgefüllt, in welchem die fremden Rechte einem absoluten Bedürfniß des städtischen Lebens entgegenkamen. Im Sachenrecht standen sehr disparate Elemente einander gegenüber. Am leichtesten kam das fremde Recht zur Geltung in dem beweglichen Vermögen, für welches in England gerade sächsisches Recht geltend blieb. Für die Rechte an Grundstücken schuf das fremde Recht wenigstens eine gemeinsame Grundlage, über und unter welcher sich noch Jahrhunderte lang abweichende Besitzweisen erhielten. Im persönlichen Familienrecht hat überall das kanonische Recht eine gemeinsame Grundlage geschaffen, welche in England die Ständeunterschiede sogar völlig überwunden hat. Das Erbrecht ist in Deutschland aus zwiespältigen Elementen des städtischen und ländlichen Lebens zusammengesetzt; während in England das barsche normannische Regiment ein einheitliches Erbrecht für Grundbesitz und für bewegliches Gut ohne Unterschied der Stände hinterlassen hat.

So war auch in Deutschland eine Common Law vorhanden, der aber noch der gleiche Rechtsschutz fehlte. Im Prozeß war das System der Eideshelfer zerfallen, und im Nothstand die Barbarei der Gottesurtheile und des Zweikampfs immer tiefer eingedrungen. Die Gleichheit ist hier wieder nicht durch normannische Landvögte, sondern durch gemeinsame Rechtsüberzeugung entstanden, durch die Ausbreitung des in den kirchlichen Gerichten recipirten Prozesses. Damit war nun aber eine Schöffenverfassung unvereinbar, die, ständisch gegliedert, schon an der Kleinheit der Gerichtsbezirke zerfallen mußte. Die Rechtsfindung und das neue rationelle Beweissystem trat daher immer mehr in Widerspruch mit der Besetzung der Gerichte: bis durch das Reichskammergericht dem gemeinen Recht ein fester Halt, der neuen Gerichtsverfassung ihr Modell gegeben wurde. Da man in letzter Instanz das gemeine Recht nicht den einzelnen Ständen und Körperschaften anvertrauen konnte, welche sämmtlich rechtsungleich nach Rechtsungleichheit drängten, so bildete sich der Mustergerichtshof analog den englischen Reichsgerichten als Beamtenkörper, nahm aber aus der Schöffenverfassung den Grund-

satz der Collegialität auf. Es war damit zugleich geschaffen ein fester Damm gegen die Leidenschaften und die persönliche Willkür der Mächtigen. Wie unter Eduard I., II und III. werden die Richter vereidet, nicht nach Hofrescripten, sondern nach dem „gemeinen Recht" zu entscheiden, wofür die Stellung deutscher Richter sogar stärkere Garantien bot als diejenige der englischen. — Analog, jedoch unter stärkeren Reibungen, gestaltet sich das gemeine Strafrecht, und mit ihm der Inquisitionsprozeß und die Folter, — eine gewaltsame einheitliche Lösung der zerfahrenen Strafgerichte über Geistliche und Laien, über Ritter und Bürger, über Freie und Unfreie.

II. Die zweite Grundlage Englands, der Zwischenbau des selfgovernment, hat demgemäß in Deutschland einen entgegengesetzten Verlauf genommen. Mit Hülfe eines kriegerischen Hauptstammes hatte die karolingische Monarchie das Militär- und Gerichtswesen für die Bedürfnisse eines großen Staats in typischer Weise umgebildet. Diese Militär- und Gerichtsinstitutionen haben sich später durch Frankreich und die Normandie nach England fortgesetzt, wo (abgesehen von den Analogien des Feudalwesens) die Stellung des Lordkanzlers, die Entstehung der Rügegerichte, der Beweiscommissionen u. A. einzelne Wurzeln in karolingischen Einrichtungen haben. Allein das Territorium dieser Universalmonarchie war zu groß, als daß die Fortbildung einen einheitlichen Gang bewahren konnte. Die einzelnen Glieder gehen wieder auseinander, die Staatsinstitutionen wachsen mit dem großen Besitz zu erblichen Rechten zu sammen und bilden eine regierende Klasse von Dynasten, analog wie in Frankreich, indessen gemäßigter fortschreitend bis zum Uebergang in das erklärte Wahlkaiserthum. Die karolingischen Staatseinrichtungen zersplittern sich Anfangs in große Stammherzogthümer, deren weitere Verkleinerung zunächst in Folge der Militärverfassung erfolgt, welche in ihrer damaligen Gestalt geeignet war, abgeschlossene, kleinere, zur Selbstvertheidigung fähige Glieder zu bilden. Das eigentlich Entscheidende wurde indessen die Gerichtsverfassung, in welcher die langsam gewonnene Einheit des Rechts zu einer Zeit und in einer Weise eintrat, welche eine Verbindung des gelehrten Richterthums mit Gemeinde-Commissionen nicht mehr ausführbar machte. Mit dem durch die Reception der fremden Rechte entstandenen gleichen Recht und Rechtsschutz wurde eine Schöffenverfassung unvereinbar, welche an ständischer Gliederung, an Kleinheit der Gerichtsbezirke, an dem Grundsatz der Standesmäßigkeit, an dem Widerstreit der ständischen Rechtsvorstellungen unter sich und mit dem gemeinen Recht zerfallen mußte. Die Rechtsfindung und das nationale Beweissystem trat daher immer mehr in Widerspruch mit der Besetzung der Gerichte, welche in langsamer Umgestaltung zu reinen Beamtengerichten führten. Dem Gange der Gerichtsverfassung folgte aber die Bildung der übrigen Organe des öffentlichen Rechts. Nachdem die Gerichtsverfassung in ein reines Beamtensystem übergegangen war, konnte auch die Polizei-, Finanz- und Militärverwaltung nicht mehr die analogen Bildungen des englischen selfgovernment in sich aufnehmen. Das in kleinlicher Zersplitterung absterbende Gemeindeleben hatte die geeigneten Elemente dafür nicht mehr in sich.

Während in England die Eroberung den normannischen Beamtenstaat mit seinen General- und Specialvögten importirte; während in Frankreich das Königthum zuerst auf seinen Domänen den Beamtenstand schuf, welcher dann zur Anwendung der fremden Rechte griff: sind in Deutschland zuerst die Ideen der

fremden Rechte eingedrungen, deren Verwirklichung allmälig das gelehrte Beamtenthum bedingte und erzeugte.

III. Die parlamentarischen Körper und politischen Corporationen der englischen Verfassung sind hiernach auch in Deutschland vorhanden: Reichsstände, Landstände, geistliche Körperschaften, Ritterorden, Universitäten, Städte, Gilden, Innungen. Unter den Hohenstaufen ging die ganze Reichsverfassung in Genossenschaften auf. Die Zeit gerade, in welcher England unter normannischem Verwaltungsdruck seufzte, ist die Blüthezeit der deutschen Corporationen, großartiger, kräftiger, gewaltiger als die entsprechenden englischen. Sie alle sind dahingeschieden der Reihe nach und nach einem Princip, — weil sie alle auf ungleichem Recht und Ausschließung beruhten. In der zweiten Hälfte des 13. Jahrhundert schien sogar alle Staats- und Rechtsbildung in hülfloser Zerrissenheit auseinander zu gehen, innerhalb welcher die langsame Reception der fremden Rechte erst wieder einen gemeinsamen Boden bereitete.

In dem Maße aber, in welchem das gemeine Recht Boden gewinnt, sehen wir um so eifersüchtiger die höheren Stände ihre Rechte auf geschmälertem Gebiet behaupten. Die stärksten Elemente der größeren Territorien, die landsässigen Prälaten, Ritter und Städte, vereinigen sich in dieser Zeit zu den Landständen. Die Nothwendigkeit ihrer Geldbewilligungen führt manche Analogien des Verhältnisses zwischen den englischen Königen und ihren Reichsständen herbei. Der wesentliche Unterschied von England aber ist, daß sie von Anfang an den Bauernstand ausschließen, in den Städten das Passiv-Bürgerthum, im Stande der Prälaten die niedere Geistlichkeit. Gerade mit der Fortbildung ihrer „Freiheiten" tritt es immer mehr hervor, daß sie nicht die Rechte einer communitas comitatus vertreten, sondern ihre verschiedenen Rechte gegen Bauern, Schutzverwandte, arbeitende Klassen. Ihr Aufsteigen geht daher Hand in Hand mit der Herabdrückung unvertretener Klassen: es folgt darauf der Neid, die Eifersucht, die Entfremdung der drei Stände unter sich und mit den übrigen.

Die kaiserliche und landesherrliche Gewalt, bis dahin noch ohne eigentliche Regierungsrechte, fügte sich in den bunten Wirrwarr dieser Verhältnisse lange Zeit dem augenblicklichen Bedürfniß, drängend und gedrängt, ohne mit sicherer Hand die Zügel ergreifen zu können. Die lockere Reichseinheit ergänzt noch nothwendig den lockeren Territorialverband. Während das englische Parlament als organische Vertretung des dem Staate dienstbaren Besitzes ein einheitlicher Körper bleibt, finden wir in Deutschland eine wachsende Zerklüftung, in immer kleinere Kreise herabgehend. Wie im Reich geistliche und weltliche Kurfürsten und Fürsten, Grafen, Städte in gesonderte Curien auseinanderfallen, so durchzieht mit unerbittlicher Consequenz das System des Ganzen die einzelnen Glieder. Geistliche und weltliche Fürsten führen mit ihren Landständen einen bunten Hausstand; in den Städten hadert das Vollbürgerthum mit den übrigen Klassen; noch heftiger ist der Streit der Kirche. In dem Maße, wie die Ansprüche an die Staatsgewalt wachsen, werden die Landstände engherziger und zwiespältiger. Widerstrebend und uneinig unter sich, sind sie nur noch einig in der möglichsten Abwälzung aller neuen Lasten auf ihre Hintersassen. Ihre „Freiheiten" sind in erster Linie solche Befreiungen und die solcher Befreiung entsprechenden Vorrechte. Die zinspflichtigen und befrohndeten Bauern, die immersteuernden Städte, die passiven Schutzverwandten, die nichtzünftigen Handwerker, die dissentirenden Religionsverwandten; sie Alle konnten in diesen Landständen nicht die Vertreter des Landes

sehen, sondern nur in dem Landesherrn ihren Schutzherrn gegen die Stände. Diese Stände sind eben nicht wie in England Organe eines höheren Gesammtwillens zur Ausführung gemeinsamer Landesbeschlüsse in engeren Kreisen, sondern sie bilden beschließende und steuerbewilligende Körper um die Territorialherren, und treten wie diese in unvermeidliche Spannung gegen Reichsgewalt und Reichsstände. Sie können daher nicht die Grundlage des Reichsparlaments bilden wie die englischen Grafschaften und Städte. Die Reichsstände treten von Hause aus in kein organisches Verhältniß mit diesen Landständen, und zur Herbeiführung desselben ist auch später kein Versuch gemacht. Es sind Abschichtungen bevorzugter Besitzmassen, welche nur so lange neben einander fortbestehen, als die mäßigen Ansprüche des Staats ein so locker geordnetes Gemeinwesen überhaupt möglich machten.

Die Epochen dieser ständischen Bildung laufen zwar parallel den französischen, gehen aber in ihrem Verlauf allmälig weiter auseinander.

In der ersten Epoche bilden sich die größeren Besitzmassen der nachkarolingischen Zeit zu Staatskörpern, langsamer, aber in großartigerem Maßstab als in Frankreich.

In der zweiten Epoche geht aus der Verwirrung des Faustrechts die allmälige Reception der einheitlichen (fremden) Rechte hervor, nicht unter directer Einwirkung der Staatsgewalt, sondern wie später die Reformation der Kirche aus ernster Ueberzeugung der gebildeten Klassen, und in nur idealer Anlehnung an das Kaiserthum.

In der dritten Epoche folgt die Ueberwältigung der Stände, und zwar zunächst der Landstände. Die Monarchie siegt hier zu Gunsten des großen regierenden Reichsadels, weil in der That der Schwerpunkt der Staatsfunctionen, — Militär- und Finanzkraft, Gerichts-, Polizei- und Kirchenhoheit — in den deutschen Fürstenthümern, nicht mehr in dem Kaiserthum als solchem liegt.

In der vierten Periode scheidet sich das landesherrliche Regierungssystem von dem französischen, indem es auch in der inneren Umbildung die Staatsaufgaben fortsetzt (vgl. §. 3).

§. 3.

II. Die Staatsbildung seit der Reformation.

Gn. I. §. 27—43. II. S. 253—400.

Die Dynastie der Tudors fand ihren Beruf zunächst in der nachhaltigen Ueberwindung des großen kriegerischen Adels. Mit der dadurch gewonnenen Macht schreitet sie weiter zur Lösung des Zwiespalts zwischen Kirche und Staat, mit welchem das Mittelalter geschlossen hatte. Mit dem neuen Grundgedanken, daß im Staat nur eine Regierung sein könne, schreitet die europäische Menschheit aus dem Mittelalter in die neuere Zeit. Nach Erfüllung ihres staatlichen Berufs sollte die Kirche wieder werden, was sie in den ersten Jahrhunderten gewesen: die selbständige Lehranstalt der

Völker für die höchsten sittlichen Aufgaben der Menschheit. Das englische Königthum befand sich unter den Monarchien Europa's allein in der Lage, die Regierungsrechte der Kirche wieder an sich zu nehmen, so wie solche in der normannischen Zeit und in der ursprünglichen Anlage der Verfassung des Landes fundirt waren.

Die Dynastie der Tudors gebraucht aber die so verdoppelte Macht zur Weiterbildung des englischen Staatswesens in großem Stil. Mit klarer Energie setzt sie die mittelalterlichen Einrichtungen fort, welche die gesellschaftlichen Kräfte dem Staate dienstbar machen. Das Friedensrichteramt erhält durch eine umfassende Gesetzgebung der Sicherheits-, Gewerbe- und Wohlfahrtspolizei die bedeutungsvollen Functionen, durch die es an die Spitze des inneren Staatslebens tritt. Die Kirchspiele werden zu Verwaltungsgemeinden umgebildet, in welchen ernannte Armen- und Wegeaufseher mit den alten Polizeischulzen das unterste feste Glied der Staatsverwaltung bilden und damit das selfgovernment abschließen. Die fast militärische Strenge dieser Einrichtungen ist neuerdings stark hervorgehoben worden.

Allein Hand in Hand mit dieser strengen Ordnung geht auch eine Hebung und Verjüngung der Gesellschaft in ihren mittleren Stufen. Während im Mittelalter das Freisassenthum überwiegend aus Splittern der Ritterlehne und Ackerbürgern der kleinen Städte bestanden hatte, und in der politischen Entwicklung mehr wie ein Anhang der Ritterschaft auf ihren zahlreichen kleinen Lehnsbesitzungen erschien, nimmt in dieser Zeit ein behäbiges ländliches Freisassen- und Pächterthum, der Handels- und Gewerbestand in Stadt und Land einen wunderbaren Aufschwung. Es ist die Blüthezeit der kleineren Mittelstände, deren wachsendes Selbstbewußtsein in dem Selfgovernment der Kirchspiele einen Wirkungskreis findet. Durch das Wahlrecht der Kreisverbände und Städte erscheinen die Interessen der so gegliederten Gesellschaft lebendig und vielgestaltig vertreten in dem Unterhaus, dessen Bedeutung gegenüber dem Oberhaus mit jedem Menschenalter wächst.

Mit der so gereiften Gesellschaft beginnt die Dynastie der Stuart's im 17. Jahrhundert jenen unbesonnenen Kampf, der unter schweren Wechselfällen mit einer zweimaligen Niederlage und mit Vertreibung des Königsgeschlechts endet. Es ist die Zeit, in welcher die durch die Reformation entfesselten geistigen Kräfte, die Institutionen, die Stände sich an einander messen. Ihr unzweifelhaftes

Resultat war der Beweis, daß eine staatlich gegliederte Gesellschaft die politische Freiheit des Ganzen wie die persönliche Freiheit des Einzelnen erfolgreich zu vertheidigen vermag. Die äußeren Verhältnisse der Verfassung, des selfgovernment und der Stände bleiben zwar unverändert, durch ihre innere Durchdringung und durch den Ausgang des Kampfes haben sich aber die Machtverhältnisse so verschoben, um eine thatsächlich veränderte Regierungsweise herbeizuführen.

Mit dem Thronwechsel von 1688 beginnt die Höhezeit der Parlamentsregierung unter Anfangs schwer empfundenen Schwierigkeiten; denn auch die gerechte Revolution vermag das Ueberströmen der Gesellschaft über den Staat nicht zu verhindern. Die mit einer Wahlcapitulation eintretende neue Dynastie verliert die schöpferische Initiative des Königthums. Alle Symptome einer siegenden Gesellschaft, ein übermüthiger Adel, ein geldstolzes, den Staat ausbeutendes Bürgerthum, zielloser Fractionsstreit, Selbstsucht und Corruption bezeichnen die öde Zeit Wilhelm's, Anna's und der ersten George.

Allein die innere Disciplin dieser Gesellschaft dauert fort, und sie ist es, welche den Staat durch eigene Einsicht und eigenen Willen zu einer politischen und sittlichen Bedeutung erhebt. Die wenig sichtbare Arbeit und Gewöhnung des selfgovernment wirkt von Innen heraus. Riesengroß erhebt sich dies Staatsgebilde seit der Mitte des 18. Jahrhunderts und erstreckt seine See-, Handels- und Colonialherrschaft über die fünf Theile der bewohnten Erde.

In dem selbstbewußten Stolz der Freiheit, beneidet von der europäischen Welt, führte diese Nation in ihrem Innern einen wunderbar nüchternen, mühseligen, heute kaum noch verstandenen Staatshaushalt. Etwa 200,000 Wahlberechtigte in sehr ungleichen Gruppen waren die damalige Basis des omnipotenten Parlaments. Ihnen gegenüber stand ein sehr einförmiges System von beinahe hunderttausend kleineren Gemeindeämtern, ein jährlicher Bedarf von etwa 10,000 Geschwornen und Tausende von lebenslänglichen Aemtern der Friedensbewahrung und der Miliz. — Das war es, was trotz mangelhafter Schulbildung und dürftiger Presse der damaligen Gesellschaft das Staatsbewußtsein und die politische Bildung gab, welche der heutigen Gesellschaft fehlen.

Nur aus der Selbstverwaltung im Einzelnen begreift und lernt die Gesellschaft ihre Selbstregierung im Ganzen.

Staat und Gesellschaft, die beiden Pole des nationalen Gesammtlebens, erscheinen hier tief in einander gefügt. Das Wesen des Staats ist durch das Ernennungsrecht vom Oberhaus herab bis zum Dorfschulzenamt der Gesellschaft als fester Stempel aufgedrückt, giebt der Gesellschaft die praktische Ausbildung für die Selbstverwaltung und Gesetzgebung, den Sinn für staatlichen Gehorsam und Pflichterfüllung, die Erkenntniß der nothwendigen Stetigkeit alles Staatslebens. Das Wahlrecht von unten herauf andererseits macht das Unterhaus zum einsichtigen und machtvollen Organ der Bedürfnisse der Gesellschaft in allem ihrem Wechsel und aller ihrer Mannigfaltigkeit, ohne dabei die Einheit und Stetigkeit des Staatswillens zu gefährden.

Ein berufsmäßiges Beamtenthum hat England niemals gehabt; allein die maßgebende Mehrheit der Mitglieder beider Häuser des Parlaments besaß in der That die Bildung der höheren Verwaltungsbeamten des Continents, an deren Stelle sie traten. Aus diesen Parlamenten ging in stetiger Fortbildung das Verwaltungsrecht der parlamentarischen Regierung hervor, wie es heute in etwa 100 Parlamentsacten von dem Umfang eines Gesetzbuches entwickelt dasteht.

Die innere Landesverwaltung schließt sich jetzt ab im Grafschaftsverband; ihre Grenzen werden controlirt durch die Gerichte. Die Thätigkeit der Minister beschränkt sich auf neue Maßregeln der Gesetzgebung, der Finanzwirthschaft und der äußeren Politik.

Eben deshalb konnte die Staatsleitung Parteiministern anvertraut werden, die mit der Entscheidung von Verwaltungsbeschwerden, mit Polizei, Militäraushebung, innerer Verwaltung, Leitung der Parlamentswahlen nicht mehr befaßt sind.

Die Staatsleitung mußte sogar den Parteileitern anvertraut werden; denn nach der harmonischen Durchdringung von Staat und Gesellschaft vereinfachen sich die politischen Gedanken zu zwei Grundsystemen, zu den Parteisystemen der Whigs und Tories. Jede bedeutende Maßregel muß in der sich selbst regierenden Gesellschaft erst ihren Kreislauf durch hundert sich durchkreuzende Interessen nehmen, ehe sie als einheitlicher handlungsfähiger Staatswille auftritt, der als die Consequenz des einen oder des andern Grundgedankens erscheint. Eben damit entstand die eiserne Disciplin der englischen Parteien, die, an eine Staatsthätigkeit von unten herauf gewöhnt, sich dem Willen der Führer rückhaltslos unterordnet.

Aus praktischem Bedürfniß und aus der Einsicht der sich selbst

regierenden Gesellschaft ging die Neubildung eines festen Staatsvermögens, die Permanenzerklärung der ordentlichen Steuern, die Beschränkung der Budgetbewilligung auf den beweglichen Theil des Staatshaushalts, die strenge Parlamentsordnung und Partei-Disciplin hervor, welche die Staatsregierung mit einem so vielköpfigen, schwerfälligen Körper ermöglicht.

Erst nachdem die englische Gesellschaft genöthigt und gewöhnt war, sich nach festen Grundsätzen d. h. nach Gesetzen zu regieren, konnten sich von unten herauf der persönliche Wille und die widerstreitenden Parteiinteressen ohne Gefahr zur freien Geltung bringen. Nachdem das Wesen des Staats durch das Ernennungsrecht vom Oberhaus herab bis zum Dorfschulzen zur Geltung gebracht war, konnte das Wahlrecht der Verwaltungsgemeinden von unten herauf das Organ der lebendigen Bedürfnisse und Interessen der Gesellschaft werden, in voller Entwickelung der freien Presse und des Vereinsrechts.

Klar, fest, in unbeugsamer Thatkraft tritt die so gegliederte Gesellschaft der französischen gegenüber, nachdem diese gegen den Schluß des 18. Jahrhunderts in wilder Leidenschaft den Staat zu überströmen begann.

In 25jährigem Kampf hat die englische Gesellschaft ihre Superiorität über die französische Staats- und Gesellschaftsbildung behauptet. Es war damit der Höhepunkt des Parlamentswesens erreicht, von welchem im 19. Jahrhundert die Gesellschaft a u f w ä r t s, die Staatsbildung a b w ä r t s geht.

W ä h r e n d d e r A m t s o r g a n i s m u s i n E n g l a n d i m m e r t i e f e r m i t d e m P a r l a m e n t v e r w ä c h s t, s c h e i d e t s i c h i n F r a n k r e i c h u n d D e u t s c h l a n d w ä h r e n d d i e s e r P e r i o d e d a s A m t i m m e r s c h ä r f e r v o n d e n s t ä n d i s c h e n K ö r p e r n.

In F r a n k r e i c h waren in den letzten Jahrhunderten des Mittelalters die Bedürfnisse des Staats in früher nicht geahntem Maße gewachsen und hatten die alten Leistungen der besitzenden Klassen zum Theil überflüssig, durchweg aber unzureichend gemacht. Weder die alten Baronieen, noch die Kirche, noch die Stadtcommune konnten das leisten, was Frankreich zu seiner Landesvertheidigung, zur Bewahrung des öffentlichen Friedens, zur Armenpflege, zu den überall fortschreitenden socialen Bedürfnissen beanspruchte. Der Königliche Rath bildet sich in dieser Lage zu einem großen Beamtenkörper um, der im Namen des Königs, d. h. im Namen der jetzigen Staatsforderungen, bereits allgemeine im ganzen Reiche gültige Verordnungen erläßt, und ein Netz von ausführenden Beamten über das Reich auszudehnen beginnt. Das Verwaltungspersonal besaß immer ausschließlicher die nothwendige Geschäftskenntniß, Unparteilichkeit und Unbefangenheit, um über den streitenden ständischen Interessen zu stehen, welche in England durch das Steuer- und Verwaltungssystem verbunden dastanden. Diesem Beamtenkörper gegenüber erschienen die französischen R e i c h s - u n d P r o v i n z i a l -

2*

stände als eine Repräsentation der Klassen, welche, geschieden unter sich, das Militär-, Gerichts- und Polizeiwesen vor Jahrhunderten besorgt hatten, während sie jetzt keiner dieser Functionen mehr genügten. Wohl waren sie zuweilen in der Stunde der Noth eines patriotischen Entschlusses fähig gewesen: in ihrer ruhigen und normalen Denkungsweise sind sie die stetigen Repräsentanten ungleicher, ungerechter Prätensionen, die ausdauernden Hindernisse einer Fortbildung der Finanz-, Militär-, Gerichts- und Polizeiverfassung des Landes. Ebendaher kam ihr Bestreben, sich gegenseitig zu übervortheilen, jeder für sich die mißbräuchlichste Ausdehnung von Rechten zu verlangen, während die entsprechenden Pflichten immer Andere tragen sollten. Ihre ganze Thätigkeit ist eine negative, hindernde. Unter Ludwig XIV. tritt daher die naturgemäße Ueberwältigung der Stände durch den Organismus des Beamtenthums ein; nach Erreichung dieses Sieges aber ein innerer Stillstand, welcher 100 Jahre später zu einem gewaltsamen Durchbruch führen mußte.

In Deutschland ging der Zersetzungsproceß langsamer vor sich. Dentschland hatte durch die Reformation die Freiheit zuerst auf dem geistigen, allgemeinmenschlichen Gebiet zu erkämpfen gesucht. Die politischen Freiheiten traten mit dem Verfall des Feudalwesens in einen gewissen Indifferentismus zurück. Auch die sociale Freiheit wurde durch die Trümmer des Feudalismus in ihrer Entwickelung gehemmt. Etwas besser jedoch als in Frankreich wurde die persönliche Freiheit durch die deutsche Gerichtsverfassung geschützt.

Die Vorbedingungen eines höheren Staatswesens waren am Schluß des Mittelalters wenigstens an zwei Punkten vorhanden. Auf der einen Seite eine Staatsgewalt, verkörpert in den Landesherren der größeren Territorien, aber noch nicht im Besitz der Regierungsrechte, welche zum Schutz der unvertretenen Klassen, zur allmäligen Erhebung der gedrückten Klassen nothwendig. Auf der anderen Seite ein gemeines Privatrecht, welches wenigstens in dem Rechtskreis des Vermögens und der Familie grundsätzlich ein gleiches sein sollte.

Die stärksten Elemente der größeren Territorien, die landsässigen Prälaten, Ritter und Städte hatten sich inzwischen zu den „Landständen" vereint. Der wesentlichste Unterschied von England bleibt aber, daß sie, wie in Frankreich, den ganzen Bauernstand ausschließen, in den Städten das Passivbürgerthum, im Stande der Prälaten die niedere Geistlichkeit. Gerade mit dem Fortschritt ihrer „Freiheiten" tritt es immer mehr hervor, daß sie nicht die Rechte einer communitas comitatus vertreten, sondern ihre verschiedenen Rechte, Rechte gegen Bauern, Schutzverwandte, arbeitende Klassen. Ihr Aufstreben geht daher Hand in Hand mit der Unterdrückung unvertretener Klassen; es folgt darauf der Neid, die Eifersucht, die Entfremdung der Stände unter sich. — Das deutsche Leben litt jetzt an einem inneren Widerspruch: dem Widerstreit zwischen dem öffentlichen und dem Privatrecht. Dem gleichen gemeinen Recht der Hausstände widersprach das grundsätzlich ungleiche Recht der landständischen Corporationen in Besteuerung, Kriegslasten, in dem ganzen Gebiet des öffentlichen Rechts. Ueberall trat es als „Privilegium" hindernd entgegen den stetig wachsenden Landesbedürfnissen, bis die Landesherren, ihr Interesse und zugleich ihren königlichen Beruf erkennend, sich schrittweise von der beengenden Mitregierung der Stände losmachen.

Die Schonung für die zwar uneinigen, aber durch verbriefte Rechte geschützten Körperschaften machte indessen zahllose concrete (administrative) Rücksichten noth-

wendig. Kriegs-, Finanz- und Polizeiordnungen ließen sich hier nicht kurzweg wie einst im normannischen Verwaltungssystem octroyiren; denn die deutschen Rechtszustände beruhten auf einem verwickelten durch das ganze Reich verzweigten, durch das Reich noch immer geschützten Organismus. Die Neubildungen waren gegen die nächsten Interessen und erfolgten mit Widerstreben der höheren Stände. Die letzteren wurden theilweis gewonnen durch mannigfaltige Bevorzugungen in der neuen Ordnung der Dinge. Das stille Bewußtsein der Nothwendigkeit wirkte auch bei ihnen so stark, daß es zu keinem gemeinsamen Widerstand kam, höchstens zu einem kurzen Stillstand durch den Einfluß dieser Klassen bei Hofe. Da der Staat hier nicht wie in England sich zuerst an den persönlichen Dienst und das Geld der besitzenden Klassen halten konnte, sondern lange Zeit nur an den Dienst und die Geldleistungen der niederen Klassen, welche nicht durch ständische Freiheiten geschützt waren, so begannen die Landesherren allmälig auch ihren staatlichen Beruf zu fühlen, die Interessen der schwächeren Klassen zu den ihrigen zu machen. Dem entsprechend waltete in den Massen der Bevölkerung selbst das richtige Gefühl, daß nur mit Beiseitschiebung der Landstände eine bessere Gerichts-, Finanz- und Militärverfassung, gleichmäßigere Besteuerung und Kriegslast, Religionsfriede und besseres Schulwesen im Lande möglich sei. Mit den Sympathien der arbeitenden Klassen, mit dem willigen Dienst ihrer Arme in den Armeen, schieben daher die Landesherren ihre Stände bei Seite, lösen den Staat aus dem ständischen Leben ab, heben ihre Militär- und Civilämter aus den ständischen Körpern heraus zu einem neuen Stand der besoldeten Beamten.

Diese *Auflösung des ständischen Staats in den modernen Beamtenstaat* bietet äußerliche Analogieen mit den älteren Vorgängen, welche in England in die normannische Zeit zurückreichen. Auch in Deutschland erscheint ein magnum consilium und privy council, Lordkanzler und Staatssecretariat als die Organe, aus deren Administrativjustiz sich die ersten Grundlagen des neuen öffentlichen Rechts entwickeln. Aus denselben Gründen aber, aus denen die Schöffenverfassung sich unter den beamteten Gerichten auflöste, lösen sich die landständischen Verwaltungen unter den landesherrlichen Verwaltungsbehörden auf. Wie in England, ist die erste Gestaltung regelmäßig ein gouvernement personnel. Die Staatsverwaltung ist noch durchwachsen von den Formen, Interessen und Reminiscenzen einer landesfürstlichen Domänenverwaltung. In der Regel waltet jedoch eine größere Schonung hergebrachter Rechte als in den entsprechenden englischen Bildungen, die einer roheren, gewaltsameren Zeit angehören. Die Umbildung erfolgt eben deshalb langsam experimental, nach dem gleichförmigen Grundgedanken einer Bildung der Verwaltungskörper *nach dem Muster der Gerichte*, also: feste Besetzung, dauernde Stellung der Beamten, Kollegialverfassung, Abstufung in 3 Instanzen, bedingt durch provinzielle Selbstständigkeiten innerhalb der größeren Territorien. Das unabsehbare Feld der Willkür, welches sich innerhalb dieses Bildungsprocesses eröffnete, war eben nur dadurch zu begrenzen, daß diese Behörden die wesentlichen Elemente der Gerichtsverfassung in sich aufnahmen. In dieser Gestaltung gewährten die Behörden des 18. Jahrhunderts stärkere Garantieen für eine objective Behandlung der öffentlichen Rechtsverhältnisse, als die englischen Courts sie Jahrhunderte lang darboten, — Alles das freilich auch auf Kosten ihrer Beweglichkeit als Executivbehörden.

Am entschlossensten und consequentesten verfolgt diese Wege die deutsche Territorialregierung, welche durch die zerrissenste und ungünstigste Lage des Landes

gezwungen war, mit der äußersten Energie diejenigen Staatsformen zu finden, welche die zersplitterten deutschen Landschaften zu einem wirklichen Staatskörper vereinigen konnten. Die Bildung des preußischen Staats beruhte nicht sowohl auf der größeren Tüchtigkeit und Intelligenz der dazu vereinigten Bruchstücke Deutscher Stämme, als vielmehr auf dem Nothstand. Mit wenigen Schwankungen lebte hier in der regierenden Dynastie der Gedanke, daß in Deutschland die politische Leitung dem zufallen müsse, der in entschiedenster Weise die Bruchstücke des zerfallenden Reichskörpers zu einer kraftvollen Militär- und Finanzeinheit zu verbinden wußte. Es war das Verdienst des großen Kurfürsten, Friedrich Wilhelms I. und Friedrichs II., wenn dem Preußischen Staate darin der Preis zufiel, wenn im Militär-, Finanz- und Gerichtswesen, in den rechten Mitteln der Erweckung, Sammlung und Benutzung der Volkskräfte hier zeitweise Mustergültiges geleistet wurde. Dieser Durchgang zur Staatseinheit concentrirt den persönlichen Dienst des Staats immer vollständiger in dem berufsmäßigen Beamtenthum: jede neue Phase beruht darauf, staatliche Amtsfunctionen aus den altständischen Körpern abzulösen.

Der Hauptkeim der Civilverwaltung war das Amt des Canzlers, der wie in England ursprünglich der Hofcaplan, dann gewöhnlich ein Prälat, später gewöhnlich ein Doctor der Rechte ist. Die Masters in Chancery werden seit der Säcularisation des Amts immer mehr zu Collegien, in denen die gelehrten Juristen vorwiegen. Sie bilden gewißermaßen das Consilium ordinarium; während in einem größeren Rathe, dem Consilium Magnum, wie in England, die Privy Councillors aus dem Landesadel noch lange Zeit eine hervorragende Stellung haben. Wie in England ist das Magnum Consilium lange Zeit eine nur periodisch berufene Versammlung. Erst durch die Geheimraths-Ordnung vom 13. December 1604 wird der Geheime oder Staatsrath eine stehende Behörde. Längere Zeit ist noch ein Lord High Steward (Oberster Kämmerer) Präsident, dann wird es ein Capitalis Justitiarius (Statthalter), und die feudalen Reminiscenzen verschwinden auch in den Titeln. Lange Zeit ausgeschlossen bleiben solche Gegenstände, die zur Bildung eines festen öffentlichen Rechts noch nicht gereift sind: Religions-, Lehns- und Landtagssachen, die dem Landesfürsten und speciellen berathenden Organen vorbehalten sind. Andererseits scheiden sich reine Privatrechts- und Strafsachen ab zu einer formelleren selbständigen Behandlung vor den Gerichten. Im Uebrigen umfaßt das Privy Council das ganze Gebiet des öffentlichen Rechts, und schon 1613 versprach Johann Sigismund „in Sachen seines Hauses und des Landes nichts ohne Genehmigung des Geheimen Raths vornehmen zu wollen." Mit der Vermehrung der Geschäfte beginnt auch die Bildung von Committees; unter dem großen Kurfürsten werden sogar 19 Abtheilungen gebildet, theils nach Provinzen, theils nach Gegenständen geordnet. Die Mitglieder des Geheimen Raths sind zwar der Form nach during pleasure ernannt, de facto aber schon lebenslänglich. — Mit dem äußeren Umfang des Staats und der inneren Ausbildung der Verwaltungszweige beginnt eine noch unsichere Aussonderung von Specialdepartements, als ein Uebergang in das neuere Ministerialsystem. Entsprechend den beiden Hauptzweigen der Kriegs- und Finanzverwaltung hatte sich am Schluß des 17. Jahrhunderts ein General-Commissariat und ein Domänen-Directorium gebildet, welche Friedrich Wilhelm I. zu einem General-Ober-Finanz-, Kriegs- und Domänen-Directorium (Exchequer) vereinte. Diese Consolidation befördert

zwar die Ausbildung eines einheitlichen Verwaltungsrechts, erzeugt aber wieder einen unbehülflichen Körper, der im Jahre 1806 bis auf 50 vortragende Räthe gewachsen war. Auch das 1787 ausgesonderte, unförmliche Ober-Kriegscollegium machte bald neuen experimentalen Gestaltungen Platz. Der stetige Kampf zwischen dem Real- und Provinzial-System innerhalb dieser Körper bedeutet die schrittweise Verschmelzung der widerstrebenden Rechtszustände.

Die Mittelinstanz bilden Provinzialbehörden nach gleichartigen Grundsätzen. Die allmälige Entstehung des Staats, seine zerrissene Lage, die nothwendige Rücksicht auf verbriefte Rechte und provinzielle Eigenthümlichkeiten machte eine gewisse Selbstständigkeit dieser Mittelinstanz nothwendig, analog den schon früher organisirten Landes-Justizcollegien. Ihre Hauptaufgabe war nach der Lage des Landes das Kriegs- und das Finanzwesen. Die Staatseinkünfte gruppiren sich nach den Bedürfnissen des Staats allmälig in zwei Hauptheile: 1) zur Unterhaltung des Kriegswesens: Contribution, Licent, Accise, später der Stempel; 2) zur Unterhaltung des fürstlichen Hofes und (wie in England) der Staatsbeamten: Domainenämter, Jagden, Forsten, Bergwerke, Salzregal, Zölle, Post 2c. Für den ersteren Zweig bilden sich die Kriegs-Commissariate, für den letzteren die Amtskammern, unter Friedrich Wilhelm I. vereint zu den Kriegs- und Domainenkammern, parallel den Landes-Justizcollegien.

Die Gestaltung der untersten Instanz gleicht den älteren englischen Bildungen zu der Zeit, wo sich die Domainen- zu einer Staatsverwaltung herausarbeitet: eine Zeit lang ein Amtshauptmann, analog dem Sheriff mit seinen Untervoigteien. Schon seit dem dreißigjährigen Kriege ist der Kreisdirector (für den allmälig die Benennung Landrath die vorherrschende wird) überwiegend ein landesherrlicher Staatsbeamter, und bald in fester Unterordnung unter die Provinzialbehörden. Die Käuflichkeit der Stellen gewisser Clerks und Bailifs, die Vermengung von Finanz- und Justizgeschäften macht wie in England erst allmälig verbesserten Einrichtungen Platz.

Neben den so gegliederten Staatsbehörden, die immer fester und vollständiger ineinandergreifen, blieb für landständische Rechte immer weniger Raum. Bei der Besetzung der Justizcollegien übten die Stände noch längere Zeit ein Nominationsrecht, wie bei dem Reichskammergericht. In den Territorien, in welchen das monarchische Princip stärker ist, überwindet es diesen mit dem Wesen der Rechtspflege unvereinbaren ständischen Patronat. Die Ernennung der Richter wird wie in England ein wesentlicher Theil der königlichen Prärogative. Auch in der untersten Instanz bemächtigt sich das landesherrliche Oberaufsichtsrecht der Privatgerichte, unterwirft sie den landesherrlichen Prozeßordnungen, assimilirt sie in Verwaltung und Personal den königlichen Gerichten. Die Privatgerichtsbarkeit ist zwar nicht wie in England gänzlich aufgelöst, aber doch zu einem bloßen Patronat herabgesetzt und dann nach Möglichkeit unschädlich gemacht. In gleichem Maße verkümmert das ständische Recht in jure publico und reducirt sich analog den Untergerichten auf eine Theilnahme an der Nomination der Landräthe, deren Amtsgewalt sich aber auch nur noch auf Dörfer und Mediatstädte erstreckt. Für die ständisch coordinirten Städte werden Orts-Commissarien, später Kriegsräthe, „Kriegs- und Steuerräthe" ernannt, die sich immer tiefer eingreifend der Verwaltung der zerfallenden Stadtcorporationen bemächtigen.

Wären die so absterbenden landständischen Elemente wieder zu beleben gewesen, so hätte die Vorliebe Friedrichs des Großen für seinen landsässigen Adel

sie beleben müssen. Noch immer standen die Landräthe in Verbindung mit den Landständen; ja es hatten sich Analogien der Quarter Sessions gebildet, indem der Landrath viermal jährlich alle Edelleute, Gutsbesitzer und Städteabgeordnete zusammenberufen sollte, um das Beste des Kreises zu berathen. Allein es fehlten die eigentlichen Amtsgeschäfte und damit der Zusammenhang, das Zusammenhalten dieser Elemente im Kleinen wie im Großen. Die Rittergutsbesitzer gerade zeigten wenig Neigung, durch Uebernahme eines überwiegenden Theils der Steuern, durch die Verwaltung beschwerlicher, unentgeltlicher Ehrenämter und durch eine tüchtige Vorbildung dazu sich die Stellung der englischen Friedensrichter zu erwerben. Selbst die immer wiederholten Versuche, die Landräthe enger an die Provinzialbehörden zu attachiren, hatten nicht den gewünschten Erfolg. Der landsässige Adel zog den Eintritt in die Offizier- und besoldeten Verwaltungsstellen regelmäßig vor.

Die geraume Zeit vorherrschende Auffassung, daß dieser Bildungsgang eine Zeit der Willkür, der listigen „Unterdrückung der Freiheiten des Landes" gewesen sei, ist ebenso ungeschichtlich, wie der Gestalt der socialen Verhältnisse widersprechend. Die landständischen Freiheiten auf ihrer rechtsungleichen Basis waren mit der Entfaltung des Territorialstaats eben so unvereinbar, wie die Reichsstände mit der Reichseinheit. Sie zu beseitigen in der Weise eines normannischen Militärregiments hatten diese Landesherren weder die Macht noch den Willen. Das Widerstrebende konnte nur allmälig ausgeglichen, die verlierenden Theile nur durch einzelne Maßregeln in der neuen Ordnung der Dinge entschädigt werden. Es bedurfte dazu vor Allem fester Organe für die Umgestaltung des Bestehenden: aus den Verwaltungsbehörden entwickelt sich die erste Stufe des Verwaltungsrechts. Die durch die precedents der Verwaltungsbehörden gebildeten Grundsätze ergeben die ersten Grundlagen einer Verwaltungsgesetzgebung. Aus der Verwaltungsgesetzgebung entspringt erst langsam die Möglichkeit einer formalen und wirksamen Verfassung. Es war dabei nicht die tendenziöse Absicht, persönliche Freiheiten zu vernichten und jede Selbstständigkeit einer allmächtigen „Büreaukratie" zu opfern. Das Beamtenthum selbst bestand aus den tüchtigsten und klarsten Elementen der Stände, die hier angeblich unterdrückt sein sollen. Es war vielmehr das einfache Resultat der bestehenden Zustände, die Unvereinbarkeit der bisherigen Stände und Corporationen mit dem Entstehen eines wirklichen deutschen (preußischen) Staats. Es war derselbe Gang, den England zum großen Theil schon Jahrhunderte früher durchgemacht hat. In den preußischen Monarchen aber war es das Gefühl der königlichen Pflichten, die wie immer zusammenhielten mit den Interessen der Dynastie, wie es aufrichtig Friedrich Wilhelm I. ausspricht: „Wir suchen und intrediren nichts Anderes, als Unsere und Unserer sämmtlichen getreuen Unterthanen Wohlfahrt und Bestes, ingleichen die darauf begründete Befestigung Unserer Krone und Armee."

§. 4.

Die Veränderungen seit der Reformbill.

Gn. I. §. 50. II. §. 10. S. 1377—1398.

Die Achillesferse des Parlaments war schon seit dem Mittelalter die Repräsentation der englischen Städte gewesen. Es war

bei der ersten Anlage der Vertretung der Communen die Rücksicht auf ihre Stellung als Steuerkörper maßgebend gewesen. Von diesem Gesichtspunkt aus hatte man die Städte mehr als zehnfach stärker zu dem House of Commons berufen, als ihnen nach ihrer staatlichen und gesellschaftlichen Gesammtstellung zukam. Vergeblich hatte Cromwell den alten Fehler corrigirt. Die Restauration stellte nur um so eifriger das alte Mißverhältniß her, und die regierende Klasse begann nun durch absichtliche Verstümmelung der inneren Stadtverfassung die Machtverhältnisse auszugleichen. Die meisten Städte hatten nur noch einen cooptirten Magistrat (Corporation), der in der Ueberzahl der kleinen Orte in unvermeidliche Abhängigkeit von dem benachbarten Grundbesitz kam. Durch Friedensrichter-Amt, Milizämter und gesellschaftlichen Einfluß befestigten sich die beiden Adelsparteien in den verfallenen Flecken wie einst in den Burgen des Mittelalters. Ein Theil der in der Selbstverwaltung thätigen Gesellschaft war bei dieser Einrichtung unvertreten, und was noch schlimmer, ein sehr großer Theil der städtischen Gesellschaft war absichtlich dem Selfgovernment, jeder Selbstthätigkeit im Staate entfremdet und begann ebendeshalb schon am Ende des 18. Jahrhunderts mit der socialen Bewegung Frankreichs zu sympathisiren. Im Ganzen und Großen glichen sich indessen Zahlen und Proportionen noch aus.

An dem Wendepunkt des Jahrhunderts tritt nun aber, anfangs unscheinbar, bald in riesenhaften Dimensionen fortschreitend, die Umwälzung der neueren Erwerbsgesellschaft ein durch die Erfindung der Maschine, welcher der Großhandel ein massenhaftes Rohmaterial, das Land sein Eisen und seine Steinkohle zur unmittelbaren Verfügung stellte. Dieser Umwandlungsprozeß ist der mitteleuropäischen Gesellschaft gemeinsam und als bekannt vorauszusetzen.

Umgekehrt wie in Deutschland, wo gerade in den Städten die Reste alter Selbstverwaltung sich erhielten, wachsen in England die staatlich unverbundenen Bevölkerungen in den Hauptplätzen der Industrie massenhaft auf. Innerhalb der wohlgeordneten, durch das alte Selfgovernment eng zusammengefügten Kreisverbände bildet sich hier ein neuer Staat heraus, der auf ein kleines Areal zusammengedrängt, heute schon die Hälfte der Gesammtbevölkerung begreift. In den schnell aufgehäuften, nur durch das Interesse des Erwerbs zusammengefügten Massen besteht kein persönliches Communalband mehr. Der vorherrschende Charakter der Verbindung ist ein socialer, bestimmt durch das wirthschaftliche Verhältniß des Kapitals zur Arbeit, und zwar auch hier mit einem starken Uebergewicht der höheren

Klassen. Dies Uebergewicht beruht aber nicht mehr wie in der Grafschaft auf der persönlichen Verwaltung der Commune, sondern auf der gesellschaftlichen Macht des Besitzes. Während bei der mangelhaften Gestalt der Corporationen von dieser Seite aus eine Erweiterung der Parlamentsvertretung beansprucht wurde, traten von anderer Seite gleichzeitig die lebhaftesten Ansprüche an die Staatsverwaltung heran. Die Leiden, welche eine Umgestaltung der Arbeit in der ersten Generation für das ökonomische Dasein der arbeitenden Klassen herbeiführt, die Reibung und wachsende Eifersucht der Klassen der industriellen Gesellschaft, ist aus der wirthschaftlichen Entwickelung Frankreichs hinreichend bekannt.

Von zwei Seiten aus echob so die neu gestaltete Gesellschaft neue Ansprüche an Verfassung und Verwaltung. Unabweisbar mußten die aus der Verfassung herauswachsenden Massen verbunden, vertreten, in den Staatsorganismus aufgenommen werden, umsomehr als die Industrie dem Arbeiter die wirthschaftliche Selbständigkeit gegeben, und die neuen Steuersysteme auch die arbeitenden Klassen direct und indirect herangezogen hatten. Nach einigen Schwankungen kamen die beiden Parteien der regierenden Klasse diesen Bedürfnissen wetteifernd entgegen.

Einerseits werden durch die Reformbill die Stimmrechte so verändert, daß die Städte, und überhaupt die neueren Mittelstände, zu stärkerer Gestaltung ihrer Interessen kommen; ohne daß man freilich den neueren Wählermassen dieselbe Pflicht persönlicher Selbstthätigkeit aufzulegen für nothwendig hielt, auf welcher die alten Wahlkörper beruhten.

Andererseits beginnt die Gesetzgebung jene Pflichten der Staatsgewalt nachzuholen, die sich den vorhandenen Zuständen gegenüber nicht länger verläugnen ließen. Die lange versäumte Fürsorge für die elementare Volkserziehung, die schwer empfundenen Mängel der Armenverwaltung und des Niederlassungsrechts, der Mangel einer Gesundheits- und Baupolizei, die wirthschaftlichen Nachtheile eines überwuchernden Systems von Schutzzöllen und indirecten Steuern, die zerstörenden Rückwirkungen der neuen Industrie auf das Familienleben der arbeitenden Klassen werden Gegenstand tiefeingreifender Gesetzgebung der englischen Parteiregierung, welche sich durch die Doctrinen des voluntarism nicht irre machen läßt. In diesen neuen Gebieten der socialen Reformgesetzgebung aber der besitzenden Klasse ernstliche Zumuthungen persönlicher Selbstthätigkeit zu machen, hielt

man wiederum nicht für nothwendig; man würde dafür auch in dem Parteistreit keine Majorität gefunden haben.

Beide Richtungen, die politische wie die sociale Reform, werden heute als ungefähr gleich nothwendig und berechtigt anerkannt; beide sind für den nächsten Zweck ungefähr mit einem gleichen Maß von praktischem Verstand und Besonnenheit durchgeführt.

Und doch zeigt die gemäßigte Neuerung der Reformbill, deren Rechtmäßigkeit heute kaum Jemand bestreitet, und die energische Nachholung der Staatspflichten für die schwächeren Klassen, deren Nothwendigkeit kein englischer Staatsmann leugnet, Folgen für die Gesammtverfassung des Landes, deren Gefahren immer sichtbarer werden. Es wird mit jeder Parlamentswahl fühlbarer, daß beide Richtungen der Reformgesetzgebung, in der bisherigen Weise fortgeführt, die Parlamentsverfassung in entgegengesetzter Richtung auseinander treiben.

Der Grund dieser Erscheinung ist zunächst aufzusuchen in der Entstehungsweise der Reformbill. In der sich selbst regierenden Gesellschaft Englands, in welcher es außer den Parlamentsparteien seit Anfang des 18. Jahrhunderts keine Initiative des Königthums oder eines staatlichen Körpers mehr gab, fiel die Reform der Partei der Whigs zu, deren Grundsystem allein eine solche Maßregel durchführen konnte. Wie jede gesetzliche Maßregel in der sich selbst regierenden Gesellschaft, so konnte auch diese Grundreform nur durch eine sociale Agitation durchgesetzt werden. Durchzuführen war daher nicht sowohl ein rechtlicher Grundsatz, als vielmehr ein Durchschnittssatz, der den ungefähren Machtverhältnissen der streitenden Theile entsprach. In den Grafschaften galt zwar seit Jahrhunderten der rechtliche Grundsatz, daß die Pflicht zum Geschworenendienst (und die damit gleichgehende Thätigkeit in den Gemeindeämtern) die Wahlberechtigung zum Parlament giebt. Allein in den Städten gerade, von welchen die Reformbewegung ausging, war dieser Grundsatz durch die verbildete Corporationsverfassung verschüttet und vergessen. In dem gesellschaftlichen Parteistreite entscheidet das nächste Interesse. Die Whigs konnten eine Majorität nur erlangen, wenn in den Städten durch einen Census von 10 £ das Kleinbürgerthum zur überwiegenden Geltung gelangte; die Tories vertrauten ihrem Einfluß auf die abhängigen Pächter. Jede Seite rechnete, wie viel Stimmen sie zunächst verlieren und gewinnen würde, und so behandelte man sich gegenseitig, bis eine Mehrheit für einen Durchschnittssatz herauskam, — einen plumpen Durchschnitt, welcher die eine

Hälfte der Gesellschaft für rechtlos, die andere Hälfte für voll und und gleichberechtigt erklärte.

Das nächste Resultat war eine ungefähre Verdoppelung der Wählermassen. Der reißende Zuwachs der industriellen Hauptorte führte aber zu fortschreitendem Einfluß der städtischen, durch keine lebendige Gemeindeverfassung mehr verbundenen Wähler. Dieser mit den erneuten Parlamentswahlen wirksamer werdende Einfluß ist es, der seit einem Menschenalter die Grundrichtung der Gesetzgebung bestimmt hat.

Es beginnt damit eine Periode socialer Reformen in den verschiedensten Richtungen, deren Einfluß auf Wohlstand und Versittlichung der großen Masse des Volks kaum hoch genug angeschlagen werden kann, wie dies auch die politischen Parteien und die vorwiegende Richtung der Presse bis heute im Ganzen anerkennt.

Noch in einer zweiten Richtung hat sich diese Gesetzgebung um nützliche Reformen der Verwaltung verdient gemacht. Das Verwaltungsrecht ist zwar von oben herab in seinem Grundgerüst unverändert geblieben, ebenso wie umgekehrt die Staaten des Kontinents ihre absolutistische Verwaltungsordnung meistens unverändert behalten haben nach Publikation ihrer Verfassungen. Unbestreitbar ist indessen die industrielle Gesellschaft solcher negativen Verwaltungsreformen fähig, die darauf hinauslaufen, den Rost abzustreifen, welchen die alte Gesellschaft in der Staatsmaschine abgelagert hat. Soweit es sich um Abschaffung alter Gebräuche und Mißbräuche in irgend einem einflußreichen gesellschaftlichen Interesse handelt, ist ihre Leistungsfähigkeit unbezweifelt.

Auch über das Gebiet der arbeitenden Klassen hinaus durchzieht ein Geist der Humanität diese Gesetzgebung, im Unterschied von der Gesetzgebung des 18 Jahrhunderts. Die Aufhebung der Sclaverei in den Colonien, die Unterdrückung des Sclavenhandels, die durchgreifende Milderung der Strafgesetzgebung, die Reform der Gefängnißdisciplin und der Schuldhaft, die humanere Behandlung der Geisteskranken, der mildere Geist der Armenverwaltung, die Fürsorge für die Gesundheitspflege; auf religiösem und geistigen Gebiet die Emancipation der Katholiken, die Gleichstellung der Dissenters, die beginnende Reform der Universitäten, die erleichterte Verbreitung gemeinnütziger Kenntnisse sind unvergeßliche Denkmäler dieser Zeit.

Nur eine dritte Richtnng der Gesetzgebung wollte seit der Reformbill nicht mehr gelingen: die organische Gesetzgebung, welche die dauernden Verhältnisse zu regeln hat, durch welche sich

Staat und Gesellschaft zusammenketten. Ueberall wo man das selfgovernment weiter zu bilden und zu verjüngen glaubte, sind diese Versuche verfehlt. Wie ein versengender Hauch geht eine mechanisch-büreaukratische Ordnung durch solche Reformgesetze, welche die wirkliche Selbstverwaltung auflösen, gemeinsame Thätigkeit und Gemeinsinn zerstören, den Gemeindesinn (the parochial mind) vernichten, wie dies Parlament und Tagespresse zugestehen. Die neue Erwerbsgesellschaft hat bisher noch nicht die Fähigkeit gezeigt, eine positive sich fortentwickelnde Staats- oder Gemeindeinstitution zu schaffen.

Es gilt dies nicht nur für die Verwaltung, sondern ebenso für die Verfassungsversuche, die nach dem Sinn der neuen Gesellschaft das Lieblingsthema ihrer sogenannten „Organisationen" wurden. Während die Parlamentswahlen, durch einen Census nach unten hin die größere Hälfte der kleinen steuernden Haushaltungen ausschließen, wurde für das Communalleben ein allgemeines Stimmrecht beliebt, welches bis zu 50 £ Mieth- und Pachtwerth hinauf eine einfache Stimme gewährt, darüber hinaus multiplicirte Stimmrechte bis zu 6, beziehungsweise 12 Stimmen. In stückweiser Bildung, welche zwei sehr verschiedene Wahlsysteme äußerlich und zusammenhanglos aneinandersetzt, reicht das so erweiterte und klassificirte Stimmrecht an die Parlamentsverfassung, wie solche seit Jahrhunderten auf dem Boden des selfgovernment ruhte, gar nicht heran. Vergeblich hatte man bisher gehofft, daß mit dem allgemeinen Wahlrecht wie in älterer Zeit der Gemeindesinn in die Nachbarschaft zurückkehren werde. Diese Hoffnung täuscht sich von Jahr zu Jahr; denn das Klassensystem in dieser Abgrenzung löst gerade den Zusammenhang von Steuerzahlung und persönlichem Dienst völlig. Die unterste, die große Mehrzahl der Steuerzahler umfassende Stufe (bis 50 £) begreift noch massenhaft die kleinern Mittelklassen, die den Geschworenendienst thun und in Gemeindeämtern wirklich thätig sind, fügt sie zusammen mit denen, welche dies nicht thun, trennt sie von denen, mit denen sie die Selbstthätigkeit theilen durch eine plurality of votes. Dieser Widerspruch verbreitet eine Indifferenz gegen das persönliche Element im Gemeindeleben, Gleichgültigkeit für die persönlichen Pflichten wie für die dadurch zu erwerbenden Ehrenrechte. Die gesellschaftliche Anschauung welche in Staat und Gemeinde nur noch eine Aktiengesellschaft der Steuerzahler sieht wird hier nicht nur befestigt, sondern der neuen Gesellschaft durch ihre Institutionen anerzogen. In gleichem Sinne wirken die verfehlten Wahlformen, welche durch ein-

gesammelte Zettel den Wählern die Mühe des Zusammenkommens, Berathens, Nachdenkens und Zählens ersparen sollen. Ein Paar Striche auf einem in's Haus gebrachten, von einem Schutzmann abgeholten Zettel repräsentiren heute die ganze Thätigkeit des sich selbst regierenden englischen Volkes, soweit es sich nach den Ideen der neuen Erwerbsgesellschaft sein Gemeindeleben umgebildet hat!

Wie vor der Reformbill die Grundrichtung der Parlamente durch die Anschauungen und Gewöhnungen des selfgovernment gebildet wurde, so bildet sich jetzt auf den fehlenden und verfehlten Grundlagen des Gemeindelebens die neue Grundanschauung von dem, was die gesellschaftlichen Klassen im Staate suchen und finden. Ihr Resultat ist ein Mangel politischer wie socialer Befriedigung, der im weiteren Verlaufe von Reformbill zu Reformbill drängt. Das System der fehlerhaft gebildeten Gemeindekörper treibt sich wie ein Keil immer tiefer in den Bau der Parlamentsverfassung und zersetzt in fortschreitendem Maße die parlamentarischen Wahlkörper. Das Entweichen des staatlichen Zusammenhangs in den wählenden Kommunen reflektirt aber nothwendig in das gewählte Parlament, in die Weise seiner Gesetzgebung und seiner Verwaltung. Aeußerlich erkennbar erscheint dies schon in der Auflösung der alten politischen Parteien. In der staatlich gegliederten Gesellschaft gab es nur zwei mögliche Grundrichtungen, je nachdem man die Unterwerfung der Interessen unter eine stetige sittliche Ordnung als das Wesentliche ansah (Tory), oder aber das Recht der so geordneten Gesellschaft, sich ihre Gesetze selbst zu geben (Whig). Der sociale Kampf um die Reformbill hat diese Grundsätze gebrochen und beide Parteien genöthigt, die Grundsätze den Interessen dienstbar zu machen; denn in der sich selbst regierenden Gesellschaft gehört zu Erlangung der höheren Staatsthätigkeit ein Sitz im Parlament, zum Sitz eine Wählerschaft, zur Wählerschaft eine Summe von Interessen, mit welchen der Bewerber seinen Vergleich schließen oder auf eine öffentliche Thätigkeit überhaupt verzichten muß. Mit den Grundsätzen ändern sich dann auch die Namen und machen den socialen Bezeichnungen „konservativ" und „liberal" Platz, die nur zu leicht zu liberal-konservativen verschwimmen. Die Tories heißen Konservative, seit sie in der That Vertreter der alten Gesellschaftsinteressen, der Kornzölle, der Schutzzölle, der vornehmen Pfründen, der alten Verwaltungsmißbräuche geworden waren; da aber die neue Gesellschaft überall siegreich vordringt, so sind sie stets beschäftigt, neue „Opfer an ihren konservativen Ueberzeugungen" zu bringen,

um sich möglich zu erhalten. — Die Whigs nennen sich Liberale, als Vertreter der neuen Gesellschaftsinteressen, der Handels- und Gewerbefreiheit, die sie mit der Stellung der regierenden Klasse vereinigen bis zur Grenze des Möglichen; wobei sich immer mehr zeigt, daß es keine „Grenze des Möglichen" giebt. — Zwischendurch tauchen auch rein sociale Gruppen auf, Radikale, Irländer ꝛc. In diese Stellung gedrängt, kommen die großen politischen Parteigesellschaften Jahr für Jahr in die Lage, durch Meistgebote sich in die Ministerien zu bringen oder zu erhalten. Liberale und Konservative übernehmen die Aemter nicht mehr, um ihre Grundsätze zur Geltung zu bringen, sondern sie bekennen sich zu Grundsätzen, um in das Amt zu kommen, — Grundsätzen, ebenso unstetig, wie die gesellschaftlichen Anschauungen der Klassen, denen sie sich accommodiren. Man kommt in Parlament und Amt durch ein Ueberbieten um die neueste Forderung; ja man rühmt diesen Zustand, als einen Vorzug der fortgeschrittenen Parlamentsregierung. Dies Ueberbieten ohne Rücksicht auf die Grundlagen der Verfassung macht hier eine Concession an die wirthschaftlichen Ideen der kleinen Steuerzahler, dort an den großen Grundbesitz, dort an die Kauf- und Fabrikherren, dort an die Staatskirche, dort an die Dissenters, dort an die mechanische Verwaltungsordnung: immer aber reißt sie ein Stück der harmonischen Verfassung los und löst das Einheitsband zwischen Verfassung und Verwaltung. Die Halt- und Charakterlosigkeit, die Planlosigkeit, das Unzusammenhängende, stetig Widersprechende der Einfälle, Ideen und Vorschläge finden ihren Ausdruck, (wie es nicht anders sein kann) auch in der politischen Presse und in dem Vereinsrecht. Ihre Gesammtheit gewöhnt man sich „öffentliche Meinung" zu nennen.

Trotz aller Fortschritte des gesellschaftlichen Wohls fehlt es aber auch an der gesellschaftlichen Befriedigung. Soviel die besitzenden Klassen in kurzer Zeit zur Hebung der arbeitenden Klassen gethan, so organisirt sich mit deren allmäliger Erhebung auch die Unzufriedenheit der durch den Census vom Stimmrecht ausgeschlossenen Passivbürger. Da ihre Ausschließung auf dem Besitzmaß, auf einem grundsatzlosen Durchschnitt beruht, so richtet sich die Unzufriedenheit und Feindseligkeit gegen den Besitz selber als den Grund der Ausschließung. Wie in Frankreich machen socialistische und communistische Theorien ihre Fortschritte in den concentrirten Massen der Fabrikorte. Wo Recht und Rechtlosigkeit von einem nackt gegriffenen Besitzmaß abhängt, wird unvermeidlich der Gedankengang der ausgestoßenen Klassen darauf gerichtet, das Verhältniß von Besitz und Arbeit umzukehren.

In solcher Lage stand die regierende Klasse Englands schon nach zwei Jahrzehnten vor dem Problem einer zweiten Reformbill, ohne daß aus der ersten ein Grundsatz der neuen Reform zu entnehmen war. Die Parteiregierungen sahen sich in dem schwankenden System ihrer Meistgebote dazu verleitet, die Frage nach einer Vertretung der arbeitenden Klassen, mit der sich kein Spiel treiben läßt, in das Intriguenspiel der Parteien hineinzuziehen. Seit 1851 waren die neuen Reformbills eine Handhabe der Parteien gewesen, um sich durch scheinbare Mehrgebote in die Ministerien zu bringen, die Gegner aus den Ministerien zu treiben, bis — eigentlich gegen Abrede, — das Meistgebot auf den Tories sitzen blieb, mit einem allgemeinen gleichen Stimmrecht für die städtischen Wahlkreise.

So streng eine spätere Zeit über den Verlauf dieser Reformbill von 1867 urtheilen mag, so wird ihre psychologische Erklärung in der Erfahrung zu finden sein, daß, je weniger eine Partei den Werth einer Volksvertretung überhaupt achtet, um desto verschwenderischer sie allgemeine Stimmrechte vertheilt.

Frostige Reformbankets feiern heute noch die neueste Verjüngung der alten Konstitution, von zwei Seiten mit dem Gefühl, daß die seit der Reformbill hervorgetretenen Erscheinungen socialer Reform und staatlicher Desorganisation nunmehr in verstärktem Maße sich erneuern werden, daß der seit einem Menschenalter langsam hingezogene Zwischenzustand einer akuten Krisis, einem Zusammenstoß entgegengeht, dessen wahrscheinlicher Ausgang an den einzelnen Elementen dieses Staatswesens zu ermessen ist.

Trotz der Contraste, welche jedes einzelne Jahrhundert darbietet, ist der Zweck und Erfolg der staatlichen Organisationen in England, Frankreich und Deutschland ungefähr derselbe gewesen, wenn ein halbes Jahrtausend europäischer Geschichte als Einheit gefaßt wird. Ueberall ist die Einheit des Staatslebens erst den Sonderinteressen der Geistlichkeit, des Adels, der Ritterschaft und des Bürgerthum abgekämpft. Ueberall ist dieser Fortschritt errungen durch ein energisches Zusammenfassen des Staatswillens in der einfachen und großartigen Weise des erblichen Königthums. Am frühesten in England; später in Frankreich, wo das Königthum stillsteht, sobald der Adel zu einem „Ornament der Krone" herabgesetzt ist und die Freuden der neuen Machtstellung mit dem Königthum zu theilen beginnt. Am spätesten in Deutschland, — weniger gewaltsam und langsamer. Die zähen Reste ständischer und städtischer Corporationen sind nirgends schonender abgebrochen, das Ausnahmsrecht wurde immer erst beseitigt, wenn es wirklich todt war, und keine Klasse ist dabei großmüthiger entschädigt worden, als die ehemalige landsäßige Ritterschaft durch langjährige Conservirung ihrer „Befreiungen" und stetige Bevorzugung ihrer Mitglieder in den Staatsämtern und Vortheilen der neuen Ordnung der Dinge.

Der wirkliche Zustand am Schluß des 18. Jahrhunderts, wie er in Frankreich am stärksten hervortrat, war ein Staatswesen, in welchem der Bauer und die niederen Klassen der Stadtbevölkerung das Hauptgewicht der Steuerlast und des staatlichen Zwangsdienstes trugen, und ein besoldetes Beamtenthum die geistige Arbeit des Staates besorgte, indessen der Adel und (in Frankreich) die hohe Geistlichkeit alle Rechte beanspruchten, welche vor Jahrhunderten aus der Erfüllung eben dieser Pflichten entstanden und mit dem Wachsthum des Staats stetig erhöht waren. Während die Dynastie der Bourbonen seit Ludwig XIV., befriedigt durch den Glanz des neuen Staatswesens, vor diesem ungelösten Widerspruch stillstand, hatte in Deutschland der große Kurfürst, Friedrich Wilhelm I. und Friedrich II. die Umbildung des Staats auch im Innern fortgesetzt, zwar schonend, zeitweise nicht unparteiisch, aber nie vergessend, was im militärischen und Finanzinteresse unerläßlich war. Auch die Vorliebe Friedrichs des Großen für seinen landsässigen Adel zeigt sich vor Allem in dem unermüdlichen Eifer ihn unmittelbar dem Staat dienstbar zu machen, ihn auszubilden zu dem, was er in dieser Ordnung der Dinge sein konnte, zu einem tüchtigen Offizier- und Beamtenstand. Darum umgab er seinen Hof mit Kriegsmarschällen. Darum sprach er so schroff wie es kaum je ein Monarch gethan seine Mißachtung gegen das von ernsteren Pflichten getrennte Hofbeamtenthum aus. Grade bei seinem Geschmack für französische Bildung fühlte er das Bedürfniß den scharfen Gegensatz seines Königthums gegen das Regiment der Bourbonen auszudrücken, in welchem die Frivolität der Hofumgebung höfische Anschauungen den königlichen Anschauungen vom Staate untergeschoben hatte.

Nur kurze Zeit wurde diese Auffassung unterbrochen unter dem Nachfolger Friedrichs II., dem die Kraft fehlte in der inneren Landesverwaltung sich den gesellschaftlichen Einflüssen seiner Umgebung zu entziehen. Nachdem die Nachwehen des siebenjährigen Krieges überwunden, war damals die Zeit gekommen, in welcher die Reste des ungleichen Standesrechts, deren Widerspruch mit der Steuer- und Kriegslast des Landes immer sichtbarer wurde, zu beseitigen gewesen wären. Statt der Steuer- und Verwaltungsreformen wurden aber nur Finanzexperimente versucht. Die großen, immer unbeholfeneren Beamtenkörper, die behagliche Einrichtung des Beamtenstandes in seiner gesellschaftlichen Stellung, das planlose, vermeintlich „antirevolutionäre" Eingreifen der Hofgesellschaft brachte Corruption und Heuchelei in Armee, Civilverwaltung und Kirche, verdächtigte sogar die Gesetzgebungswerke des großen Königs. Die collegialischen Ministerien löften sich in rivalisirende Departements auf, deren Hauptaufgabe ein Ueberbieten in Finanzüberschüssen statt einer Erweckung der Kräfte des Landes wurde.

Das Unglück von 1806 hat das preußische Staatswesen in die rechte Bahn zurückgeführt, indem es einen von seinen königlichen Pflichten tief durchdrungenen Monarchen von alten Hofumgebungen befreite, und Raum schuf für Männer, welche diesen Staat im Sinne seiner Anlage zu vollenden wußten. Die Regeneration geht nun in doppelter Richtung:

1. Beseitigung des zum Abbruch reifen ungleichen gesellschaftlichen Rechts, angekündigt in dem Publikandum vom 16. Dezember 1808. Sie erfolgt durch die Gesetze zur Aufhebung der Unterthänigkeit, der Zünfte, Zwangs- und Bannrechte, Regulirung der gutsherrlich-bäuerlichen Verhältnisse, Wiederherstellung der Veräußerlichkeit und Theilbarkeit des Grundbesitzes, Gewerbefreiheit,

gleichere Vertheilung der Staatslasten, durchgeführt bis zu dem Maße, um der Entwickelung der neuen Gesellschaft Raum zu geben.

2. Reform des Amtsorganismus. Zur Ausführung jener Gesetze mußten zunächst die Centralbehörden eine andere Gestalt annehmen, welche sie als Exekutivbehörden brauchbar machte. Die alten großen Beamtenkörper, welche nur die Bestimmung gehabt haben, experimental eine gleichmäßige Praxis zu schaffen und dadurch den Boden für die Gesetzgebung zu ebenen, hatten sich überlebt. Der unbeholfene Staatsrath verschwindet und vereinfacht sich zu 5 Ministerdepartements. Ebenso faßt sich die Lokalverwaltung in einen Hauptbeamten zusammen. Nur die Mittelinstanz der Regierungen behält noch die Garantien der Gerichtsverfassung durch die Collegialität für alle „materielle Entscheidungen." Die straffe Einheit einer Ministerverwaltung bleibt noch verbunden mit einer gewissen Selbstständigkeit der Provinzialbehörden.

Als Resultat dieser Schöpfung erscheint ein halbes Jahrhundert später: die gleichmäßige Blüthe des Ackerbaues und der Industrie; ein freier Grundbesitz, vertreten durch 400,000 Bauern und 1,000,000 kleine freeholders (an Stelle der 225,000 Pächter in England); die Stellung des heutigen Lohnarbeiters, verglichen mit den ehemals Unterthänigen; eine starke Landesvertheidigung, konfessioneller Friede, Fortschreiten des Volksunterrichts und des geistigen Lebens: in Summa die dem Gemeinwesen wohlthätigste Vertheilung des Vermögens, die gleichmäßigste geistige und sociale Entwickelung der Mittelstände und der arbeitenden Klassen, welche in einem Großstaat Europas vorkommmt. Gerade heute, nachdem die Zeit des bloßen Beamtenstaats vorüber ist, sollen wir unbefangen anerkennen, daß der heutige preußische Staat die Schöpfung eines intelligenten Beamtenthums ist, welche erst auf den Trümmern der alten Landstände, Stadtkorporationen und Genossenschaften möglich wurde.

Was hier fehlte, war die Verbindung der einflußreichen alten und der emporstrebenden neuen Gesellschaft mit dem Staat in geordneter Selbstverwaltung. Die großartige Staatsanschauung von 1808 hat auch hier das rechte Ziel gewollt und von unten herauf zu bauen begonnen.

Soweit der Boden schon geebnet war, wird ein neues Gemeindeleben geschaffen durch die Städteordnung von 1808, in der erklärten Absicht „der Bürgerschaft eine gemeinschaftliche thätige Einwirkung auf die Verwaltung des Gemeindewesens beizulegen, und durch diese Theilnahme Gemeinsinn zu erregen"; im Gegensatz des früheren „nach Klassen und Zünften sich theilendes Interesses der Bürger".

Als Grundgedanke einer Kreisverfassung ist ebenso die Idee leitend: „den Kampf der Stände, der uns unglücklich machte, zu zernichten" (Rundschreiben Stein's vom 24. November 1808). Als Wurzel alles bisherigen Uebels wird anerkannt: „Die Trennung der Communalangelegenheiten, Rechtspflege und Finanzverwaltung zwischen den kleinen städtischen Communen, Städteeigenthümern, Domänenämtern und ritterschaftlichen Societäten, sowie das Uebergewicht einzelner Klassen und deren vorherrschender Einfluß auf die öffentlichen Angelegenheiten" (Ed. v. 30. Juli 1812). Die Kreise sollen sich „den großen Städten (?) gleichartig" gestalten mit den Deputirten (?) der Gemeinden unter Leitung des Staats. Um dies rechtlich und möglich zu machen wurde die Aufhebung der Grundsteuerbefreiungen, der Patrimonialgerichte, der Gutspolizei beschlossen, ausgesprochen (Rundschreiben v. 24. Novbr., Kabinetsordre v. 25. Nov. 1808) und nur mit Hinblick

auf den zeitigen Finanzzustand des Staats und des Grundbesitzes noch verschoben. — Stein selbst hat an vielen Stellen ausgesprochen, wie es überhaupt darauf ankomme, „durch die Theilnahme an der Provinzial- und Kommunalverwaltung den Geist der Nation zu stärken, ihr Gemüth zu veredeln, ihre Liebe zum Genuß und zur Sinnlichkeit zu vermindern."

Die Bildung von Reichsständen auf diesen Grundlagen wird zwar noch ausgesetzt, — mit Recht, sofern es in der Absicht geschah, die Ortsgemeinden und Kreisverbände erst zu konsolidiren. Rittergutsbesitzer, Bauern, Gewerbtreibende, arbeitende Klasse waren in ganz neue Zustände eingetreten, welche zunächst auf Regelung des Hausstandes hinwiesen. Es werden aber die Grundzüge einer Reichsverfassung zugesichert: Mitbeschließungsrecht bei den eigentlichen Gesetzen und Bewilligung neuer Steuern.

Es sind hier Elemente einer den gegebenen Zuständen entsprechenden Verfassung gegeben, welche später zusammenzufügen waren. In jedem Falle bedurfte es erst der Aufhebung der Patrimonialgerichte und Gutspolizei und der Regelung der Grundsteuern, also nochmaliger Ansprüche an die privilegirten Klassen. Das Positive, was in den Kreisverbänden und der Landesrepräsentation zu schaffen sei, war freilich auch den Staatsmännern jener Zeit nicht ganz klar. Man wollte weder eine Nachbildung des französischen Präfektensystems, noch der unbedeutenden Gemeinde- und Kreisräthe Frankreichs. Fertige Muster anderer Art lagen indessen nicht vor. Von englischen Friedensrichtern und englischer Landesverwaltung war so wenig bekannt, daß eine Nutzbarmachung der Grundsätze des selfgovernment praktisch nicht ausführbar war. Man wußte im Drange der socialen Reformen nicht recht, an welcher Stelle die Sache anzufassen sei. Als aber die nöthige Ruhe dazu wiederkehrte, war eine rückläufige Bewegung bereits angebahnt, welche ein Menschenalter der preußischen Geschichte auszufüllen bestimmt war.

Entsprechend der fortschreitenden Bewegung führt sie zu einem Stillstand der Socialgesetzgebung, einem Stillstand in dem Administrativsystem, und zu einer Verkehrung der Staatsthätigkeit, welche anstatt die Gesellschaft staatlich umzubilden, den Staat nochmals nach den Ideen der alten Gesellschaft zurückzubilden beginnt.

Der Stillstand der socialen Gesetzgebung bekundet sich vor Allem in der Festhaltung, Wiederherstellung, Beförderung der Patrimonialgerichte, Gutspolizei, standesherrlichen Rechte. Es wiederholt sich hier die Erscheinung, daß die gefährdeten Stände an den Resten der alten Privilegien hartnäckiger festhalten als je, und diese Reste jedem Vortheil vorziehen, der in einer neuen positiven Ordnung der Dinge zu gewinnen wäre. Allerdings weist dies Menschenalter noch eine Anzahl guter, in der Regel im Staatsrath berathener, Gesetze auf, welche aber stets an dem noli me tangere der gutsherrlichen Rechte ihre Grenze finden.

Ein Stillstand in der Thätigkeit des Beamtenstaats war dieser Zeit nur zu leicht geworden. Die Regeneration hatte nämlich gerade zur Durchführung großartiger Reformen die Ministergewalten in früher unerhörtem Maße erweitert, um wo möglich jeden Departementschef zum Schöpfer eines neuen Geistes in seinem Zweige zu machen. Eben deshalb genügte aber auch ein Wechsel weniger Personen, um die fortschreitende Richtung zum Stillstand zu bringen. Seiner Führer beraubt wußte auch ein noch unverdorbener und intelligenter Beamtenstand wohl die Verwaltungsmaschine im Gange zu halten, aber aus seinem Kreise heraus nichts Neues zu schaffen, am wenigsten für das berechtigte Streben

der Nation nach selbstthätiger Theilnahme am öffentlichen Leben eine Form zu finden. In der Masse des Militär- und Civilbeamtenthums herrschte naturgemäß der Sinn der Arbeitstheilung, welcher die Amtseinrichtungen der Stein-Hardenberg'schen Gesetzgebung nicht als Durchgangsstufe, sondern als Selbstzweck, die Regierung durch besoldete Beamte als das Wesen der Monarchie ansah.

Andererseits hatten die an das Privatleben mit aller Gemächlichkeit einer Befreiung von persönlichen Pflichten gewöhnten Stände noch weniger einen Antrieb, die Beamtenarbeit selbst in unbesoldeten Aemtern zu übernehmen. Aus beiden Richtungen heraus konnte eine organische Gesetzgebung eben so wenig hervorgehen, wie aus den heutigen gesellschaftlichen Strömungen in England. Das regierende Beamtenthum war eben so wenig geneigt, den Besitz einflußreicher Aemter mit Anderen zu theilen, wie die regierende Gentry in England; die privatisirenden höheren Stände eben so wenig geneigt, die persönliche Arbeit des Staats zu theilen, wie die neuen Mittelklassen in England.

Stillstand in solcher Lage wurde unvermeidlich zum Rückschritt.

Es erfolgt alsbald die Wiedervereinigung der zersprengten Elemente des Feudalismus in dem Hofleben, die Wiederkehr der socialen Idee des „Militärstaats" in langer Friedenszeit, die Zuspitzung des büreaukratisirten Staats in eine geheime Cabinetsregierung, welche schon im Anfang die Klippe der Reorganisation zu werden drohte. Die so gestaltete Regierung übernahm die in Europa einzige Aufgabe, im Widerspruch mit der jetzt bestehenden, von der Staatsgewalt selbst geschaffenen Ordnung der Gesellschaft eine altständische Verfassung zu schaffen. An Stelle der nothwendigen Ergänzung der vorhandenen Lücke tritt eine positive Verbildung des Staats durch Kreisstände und Provinzialstände nach einer Trennung in Herren-, Ritter-, Bürger- und Bauernstand.

Die Wurzeln einer solchen Idee ständischer Gliederung beruhten in der Wirklichkeit nur auf Negativen, die sich in der Abgeschlossenheit des high life und doctrinärer Verkehrtheit entwickeln konnten. Es war nur die praktische Unkenntniß der heutigen Besitz- und Erwerbsverhältnisse und der Mangel historischen Sinnes, der mit ungenügender Kenntniß des Mittelalters wie der Gegenwart sich seine Vorstellungen vom Wesen der „Stände" bildete, Namen und Worte aus dem lebendigen Zusammenhang ihrer Zeit riß, und mit gleichlautenden Namen der heutigen Zeit zusammensetzte. Es war der Hochmuth des high life, aus dessen hoher Perspective alle Unterschiede unter dem Niveau des Hoflebens noch einmal in „Bürger" und „Bauern" zusammenschrumpften. Die einzigen positiven Staats-Schöpfungen dieses Menschenalters haben, anstatt Staat und Gesellschaft zu verbinden, die Zerrissenheit der Vorstellungen und die Verwirrung der Geister nur gesteigert.

So ließ seit der Zeit, in welcher die leitende Hand des preußischen Staatskanzlers ihre Kraft verlor, diese Regierung sich hin und her drängen, bald nach der Seite des Feudalismus, bald nach der Seite des Polizeistaats. Anstatt auf den schon vorhandenen gesunden Grundlagen die besitzenden Klassen zur Mitverwaltung des Kreises heranzuziehen und damit zu der versprochenen Reichsverfassung heranzubilden, schuf die Staatsgewalt selber neue Pseudo-Stände, inhaltlose Ansprüche ohne die dazu gehörigen persönlichen Staatspflichten. Man pflegte in dieser Zeit die Eifersucht und Reibung zwischen den gesellschaftlichen Hofumgebungen und den äußerlich omnipotenten Verwaltungsdepartements wohl als „Parteikämpfe" zu bezeichnen, aus denen eine Fortbildung der Verfassung

erwartet wurde. Allein was man als Parteikämpfe bezeichnete, waren bald Siege altständischer Ansprüche über den Staatsorganismus, staatswidrige Zugeständnisse an die Geistlichkeiten, bald Siege des Beamtenthums über die Rechtsschranken der Verwaltung, Siege eines Departementschefs über den anderen, des Polizeiministers über den Justizminister, des Militärbeamtenthums über das Civilbeamtenthum, der Armee über die Landwehr. Die Verwirrung dieser Zustände war nicht geringer, als die Verwirrung des parlamentarischen Staats in England durch das Ueberströmen der socialen Lebensanschauung seit der Reformbill. Was aber die Unklarheit und Ziellosigkeit in Deutschland vermehrte, war die Durchkreuzung der altständischen Ideen mit denen der neuen Erwerbsgesellschaft unter einem absoluten Regiment, welches anstatt die Staatsidee zu vertreten, mittelalterlich-hierarchische, feudalistische Velleitäten und „ständische Gliederung" proklamirte, in der Wirklichkeit aber den büreaukratischen Polizeistaat walten ließ.

In dieser wunderlichen Gestalt fand die heftigste Erschütterung, welche Europa im laufenden Jahrhundert erfahren hat, die Regierung unseres Landes vor. Als in solcher Zeit die ganz vergessenen Ansprüche der Steuerzahler im Staat sich ebenso stürmisch geltend machten, wie in England zur Zeit der Reformbill, war von organisatorischen Gedanken nicht mehr die Rede, sondern von nothgedrungenen Concessionen an die Repräsentationsidee der neuen Gesellschaft und äußerlicher Anfügung des Neuen an das Alte.

Aus diesem Hergang sind in Preußen drei Körper entstanden, welche in einem Staate neben einander keinen Platz haben. An erster Stelle ein Ministerrath mit den Vollziehungsgewalten des absoluten Staats, die Stellung eines höchsten Gerichtshofes über das öffentliche Recht, die Entscheidung über die Rechtsschranken seiner Departements, die Interpretation der Verfassung wie der einzelnen Verwaltungsgesetze, vereinigend mit einem den ganzen Beamtenstand umfassenden Aemtervergabungsrecht. An zweiter Stelle ein ständischer Körper, gebildet wie im ancien régime, um Klassen zu vertreten, welche vor Jahrhunderten die öffentlichen Lasten trugen und die Verwaltung des Landes führten, welche aber mit der heutigen Ordnung des öffentlichen und Privatrechts in keinem Zusammenhang stehen, und doch ein vollgültiges Veto gegen jeden Gesetzgebungs- und Besteuerungsact des Staats haben sollen. An dritter Stelle eine gewählte Körperschaft nach dem System klassificirter Steuerzahler, ohne inneren Zusammenhang mit der Kreis- und Communalverfassung.

Durch die Ereignisse des Jahres 1866 sind die Kräfte dieses widerspruchsvollen Staatswesens zwar nach außen gewandt zur entschiedenen Consolidirung der deutschen Verhältnisse. Allein eben damit ist ein zweites und drittes Parlament aus allgemeinem gleichem Stimmrecht, ohne ein entsprechendes Oberhaus, ohne entwickelte Executive, den Staatsbildungen nach hinzugetreten, — eine Anhäufung disparater Elemente, wie sie ohne Beispiel in der europäischen Geschichte ist.

Da jeder Staatskörper nur Dinge erzeugen kann, welche in ihm selber liegen, so kann aus den so gestalteten Parlamenten und Ständen unmöglich die Initiative zu organischen Gesetzen hervorgehen, und die nächstfolgende Zusammenstellung der socialen Gegensätze wird diese Widersprüche nur noch unlösbarer erscheinen lassen.

§. 5.

Der Gliederbau des englischen Staatskörpers.

Gn. II. Abschn. III. S. 1211—1398.

Auf der staatlich gegliederten Ordnung der Gesellschaft beruht die Parlamentsverfassung, und dieser Aufbau ist von unten nach oben positiv gestaltet wie folgt.

I. Das System der staatlichen Pflichten hat seit dem Mittelalter die englische Gesellschaft umgestaltet, zur Selbstregierung und Selbstgesetzgebung herangebildet, zur bürgerlichen und politischen Freiheit erzogen.

Ihre Grundlage ist die allgemeine Pflicht zum Gehorsam gegen die Staatsgewalt, ausgesprochen in dem alten Unterthaneneid, seit der normannischen Zeit verstärkt durch den Lehnseid des Grundbesitzes und der kirchlichen Würdenträger, sanctionirt durch die schweren Strafen des treason. Diese allgemeine Pflicht specialisirt sich in der zweiten Hälfte des Mittelalters in folgende weitere Unterthanenpflichten:

1) Die persönliche Pflicht zum Heerdienst, verstärkt durch das Lehnssystem, welches sich später wieder auflöst in eine allgemeine Milizpflicht der liberi homines, doch unter Freilassung der ärmsten Klassen.

2) Die persönliche Pflicht zum Gerichtsdienst, ursprünglich als Dienst der Gerichtsmänner zur Urtheilsfindung, später umgewandelt in die Pflicht zum Geschwornendienst für Besitzer von 40 Sh. Grundrente.

3) Die persönliche Pflicht zum Polizeidienst (Friedensbewahrung), in drückendster Gestalt unter dem normannischen Verwaltungssystem, später erleichtert durch Concentrirung in den niederen Gemeindeämtern und in dem Friedensrichteramt, noch fortbestehend als allgemeine Bürgerpflicht der Strafverfolgung.

5) Die persönliche Steuerpflicht in der Gestalt der auxilia und tallagia, später verschmolzen in die parlamentarischen Subsidien, dann umgewandelt in die landtax. Diese Pflicht erweitert sich in dem Maße, als persönliche Dienstpflichten durch Stellvertretung und Arbeitstheilung auf besoldete Beamte übergehen, und consolidirt sich im 18. Jahrhundert in einer umfassenden Steuergesetzgebung. — Hand in Hand damit geht schon im Mittelalter ein ergänzendes Communalsteuersystem. Es gewinnt durch gesetzliche

Regelung der Armen- und Wegeverwaltung einen breiten Boden, und hat seit dem 18. Jahrhundert einen größeren Umfang gewonnen, als die directe Staatsbesteuerung.

6) Die persönliche Unterwerfung unter die Gebote der Kirche, d. h. ein Glaubens- und Kirchenzwang, welcher im Mittelalter die kirchliche Unterthanenpflicht dualistisch neben die weltliche stellte. Seit der Reformation sind beide vereint in der königlichen Suprematie, durch welche die Gesammtheit des englischen Volks in ein neues Verhältniß zu Königthum und Staatskirche tritt. Auf der untersten Stufe ist damit verbunden die Pflicht der Ortsgemeinde zur Fürsorge für die äußeren Kirchenbedürfnisse in dem Amt der Kirchenvorsteher und in der Kirchensteuer, an welche die Gesetzgebung der Tudors die Armenaufseher und Armensteuer anschließt.

Das Correlat dieser staatsbürgerlichen Pflichten sind die staatsbürgerlichen Rechte: der Anspruch auf Rechtsschutz der Person, des Eigenthums und eine fürsorgliche Thätigkeit des Staats, wie solche schon in der Friedensbewahrung und in der Kirche des Mittelalters für die Interessen der alten Gesellschaft entwickelt, seit der Reformation stetig erweitert ist. Mit der Beseitigung der persönlichen Unfreiheit am Schluß des Mittelalters sind diese allgemeinen Rechte grundsätzlich gleich für alle liberi homines, ohne Unterscheidung eines Adels-, Bürger- und Bauernrechts.

Diese Grundlagen bestehen erkennbar noch heute. Die fortschreitende Civilisation führt aber stetig:

1) zu einer Concentrirung persönlicher Dienste in Aemter,

2) zu einer Umwandelung persönlicher in Geldleistungen,

soweit solche dem wohlverstandenen Interesse des Staats und der Gesellschaft zugleich dienlich. Diese Concentrirungen und Umwandelungen führen zunächst zur Bildung der Gemeinde-Verbände, und damit weiter zu einer verstärkten Uebung der Staatsfunctionen in einzelnen Klassen der Gesellschaft, zur rechtlichen Gestaltung eines Census und der politischen Ehrenrechte, und schließlich zu deren Concentrirung im Parlament.

II. Das System der Ortsgemeinden bildet die primäre Formation für die Erfüllung derjenigen staatsbürgerlichen Pflichten, welche in kleinen Lokalverbänden zu erfüllen und durch Concentrirung in Ortsämtern zu erleichtern sind. Die Verwaltung der normannischen Zeit hatte dafür die Grafschafts-, Hundertschafts- und Zehntschaftsverbände der angelsächsischen Zeit aufgenommen. Die

Gesetzgebung der Tudors hat in den wichtigsten Beziehungen das Kirchspiel an die Stelle der mittelalterlichen Zehntschaft gesetzt.

Die hier concentrirten Staatspflichten bilden das Ortspolizeiamt unter Verantwortlichkeit der Constables, die Ortsarmenpflege unter Verantwortlichkeit der Armenaufseher, die Wegelast unter Verantwortlichkeit der Wegeaufseher, die Kirchenbaulast unter Verantwortlichkeit der Kirchenaufseher. Für die durch Verwandlung von Diensten entstehenden Gemeindesteuern wurde das Gesetz 43 Eliz. Cap. 2. über die Armensteuer der allgemein geltende Regulator. Die englische Ortsgemeindeverfassung besteht hienach:

1) in dem Amt der Constables, in welchem sich die Pflicht der örtlichen Friedensbewahrung concentrirt, erweitert durch zahllose Parlamentsstatuten;

2) in dem Amt der Armenaufseher mit der Pflicht zur Beschäftigung der Armen, zur Aufbringung und zweckmäßigen Verwendung der Armenbeiträge;

3) in dem Amt der Wegeaufseher zur Instandhaltung der Gemeindewege, mit Aufbringung der dazu nöthigen Dienste und ergänzenden Steuern;

4) in dem Amt der Kirchenvorsteher zur Aufrechterhaltung der äußeren Ordnung, baulichen Erhaltung der Kirchen und Aufbringung der dazu nöthigen Geldmittel.

Seit den Tudors erscheint diese Kirchspielsverfassung als ein geschlossenes System von Gemeindeämtern und Steuern.

Ihr Correlat ist das Recht der Verwaltungsgemeinde, die örtlichen Functionen des Staats durch ansässige Einwohner aus ihrer eigenen Mitte zu versehen, die Ortssteuern durch solche einzuschätzen, die dazu geeigneten Personen selbst vorzuschlagen, die Erfüllung der Gemeindepflichten durch Ortsregulative (byelaws) selbst zu regeln. Für die Kirchensteuer, der von Anfang an eine gesetzliche Grundlage fehlte, kam dazu ein Steuerbewilligungsrecht nach dem Grundsatz des voluntarism und ein directes Wahlrecht für einen der Kirchenvorsteher.

Die Gesellschaft des 19. Jahrhunderts hat diese persönlichen Lasten abzustreifen gesucht. Indem das mühsame Amt der Constables, Armen- und Wegeaufseher durch kleine besoldete Beamte besetzt wird, geht das Ortsgemeindeleben überwiegend in eine Geldwirthschaft über, für welche nunmehr eine Betheiligung nach dem Maßstab der Steuer (klassificirtes Stimmrecht) angemessen erschien. Die

Folge ist indessen der Untergang der Ortsgemeinde, zunächst ihre Auflösung in den Kreisverband.

III. Das System der Kreis- und Provinzialverbände, in Gestalt der counties und hundreds aus der angelsächsischen Zeit übernommen, bildet seit der Eroberung die Hauptbezirke nnd Hauptglieder der inneren Landesverwaltung.

1) Für den Heerdienst erfolgt das Aufgebot der Lehns- wie der Grafschaftsmilizen durch den vicecomes der Grafschaft; in der späteren Umbildung wird daraus der Ehrendienst der Milizofficiere und eine Verwaltung nach dem System der Friedensrichter mit ergänzenden Steuern.

2) Für das Gerichtswesen bildet der vicecomes mit den Gerichtsmännern der Grafschaft das ordentliche Bezirksgericht, welches sich später in periodische Assisen auflöst, zu welchen der Sheriff die Geschworenen aus Männern von 40 Sh. Grundrente zu gestellen hat.

3) Für das Polizeiwesen, in enger Verbindung mit der Strafjustiz, wurde die Rügepflicht ursprünglich von dem vicecomes in den Bezirken der Hundertschaft geleitet; die Anklagejury der hundreds geht aber später in die bequemere Gestalt der großen jury über, die Betreibung der einzelnen Anklagen wird einem einzelnen prosecutor überlassen. — Das Polizeigericht in dem turnus vicecomitis verzweigt sich zunächst in eine Menge von localen Polizeigerichten, courts leet, welche mit Stadtgemeinden und Gutsbezirken verbunden werden, concentrirt sich aber seit 1360 in der angemessenen Form des Friedensrichteramts, welches durch ein summarisches Strafverfahren die Ortspolizeigerichte ersetzt und allmälig absorbirt. — Die mühseligen Polizeipflichten concentriren sich so immer vollständiger in dem Amt der Constables und der Friedensrichter, welche seit der Zeit der Tudors auch eine geregelte Voruntersuchung aller Straffälle übernehmen, und als geordnete Oberinstanz über die Kirchspielsverwaltung treten.

4) Für das Steuerwesen fällt dem Grafschaftsverband das Einschätzungsgeschäft zu, welches sich continuirlich in die landtax und in die neueren Einschätzungssteuern fortsetzt. Für das Communalsteuersystem liegt den Friedensrichtern die Ausschreibung und Verwaltung der Grafschaftssteuern, das Decernat und Reclamationsverfahren ob.

Die für den Kreisverband geeigneten und bestimmten Staats-Functionen sind demnach: 1) Beschaffung der Gerichts- und Polizeilocale, sowie einer Unterstelle für die Vollziehung der

Decrete der Reichsgerichte unter Verantwortlichkeit des Sheriff; 2) die vollständige Last des Polizeirichter- und Voruntersuchungsamts, vereint in dem Friedensrichter; 3) die Pflicht zur Strafverfolgung, theils als allgemeine Bürgerpflicht, theils in Gestalt der großen Jury und des Coroners Inquest, letzterer unter Verantwortlichkeit des Coroner; 4) Gestellung einer Urtheilsjury zu jeder Assise und Quartalsitzung und zu anderen speciellen Zwecken unter Verantwortlichkeit des Sheriff; 4) Beschaffung und Verwaltung der Kreisgefängnisse und Irrenhäuser; 6) Bildung einer Oberinstanz für die Appellationen aus der Polizei-, Armen-, Wege- und Steuerverwaltung in den Quartal- und Specialsitzungen der Friedensrichter; 7) Gestellung der Officiere und Mannschaften der Miliz, Leitung des Vorspann- und Einquartierungswesens unter Verantwortlichkeit der Milizcommissarien und Friedensrichter; 8) Ausschreibung, Erhebung und Verwendung der für diese Zwecke erforderlichen Kreissteuern, welche in Gestalt von Matrikularbeiträgen aus den Armensteuern des Kirchspiels erhoben werden. — Secundär schließt sich daran die Verwaltung des sonstigen Kreisvermögens durch den Kreissecretär unter Decernat der friedensrichterlichen Sessionen.

Im 16. und 17. Jahrhundert entsteht daraus eine lebendige Wechselbeziehung zwischen den ansässigen Mitgliedern der Grafschaft: für die höheren Stände durch das Friedensrichteramt, für die niederen durch den Geschworenendienst und die Kirchspielsämter. Beide Elemente erscheinen periodisch vereint in den Sessionen der Friedensrichter und in stetigem Zusammenwirken durch den Geschworenendienst der Civil- und Criminaljury, der großen und der Specialjury, unter einem fortlaufenden Decernat der Friedensrichter, welches alle Zweige der inneren Landesverwaltung von der Seite der polizeilichen und Strafordnung aus durchzieht.

Das Correlat dieser vielseitigen Selbstthätigkeit ist das Recht des Selfgovernment, d. h. das Recht der Kreisverbände, die Polizeiordnung des Landes in ihren zahlreichen Verzweigungen, die Milizverwaltung, den Geschworenendienst, die Steuereinschätzung durch ansässige Männer aus ihrem Kreise in Form einer „Jurisdiction" selbstständig (nach Gesetzen) zu leiten, einschließlich einer Regulativgewalt für die Ausführung dieser öffentlichen Pflichten im Einzelnen. — In dem Selfgovernment liegt nicht das Recht der Steuerbewilligung; denn die dem Kreisverband obliegenden Polizei-, Gerichts-, Milizverwaltung, sowie die Armen- und Wegeerhaltungspflicht kann nicht von der Bewilligung oder Versagung

einer Localbevölkerung abhängig gemacht werden. — Es liegen darin auch keine Wahlrechte, weder für einen Verwaltungsrath, noch für ausführende Beamte; denn die Handhabung der Gerichts-, Polizei-, Milizfunctionen soll nach Gesetzen, also durch ernannte, gesetzlich verantwortliche Organe erfolgen.

Die englische Städteverfassung ist keine eigenthümliche Bildung, sondern nur Uebertragung der Kreis- und der Kirchspielsverfassungen auf Ortschaften städtischer Lebensweise. Für das Steuerwesen hatten die wohlhabenderen Städte ihrer Zeit annähernd die Bedeutung von Kreisverbänden. Das Polizei- und Gerichtswesen ließen sich analog gestalten. Seit Ende des Mittelalters beginnen die „Incorporationen" der so gestalteten Städte durch Gesetz und Verwaltungspraxis. Aeußerlich verbunden damit bleibt die Kirchspielsverfassung, welche in den städtischen Kirchspielen auf eigenen Aemtern und Steuern beruht. Die ungebührlich starke Vertretung der Städte im Parlament und die künstlichen Incorporationen machten die Städte zu dem anomalen Theil der englischen Staatsbildung, welcher den wechselnden dynastischen Richtungen, den socialen und politischen Parteibildungen den bereiten Boden darboten. Doch bleiben sie Enclaven der Grafschaft.

IV. Das Correlat der so gruppirten persönlichen Leistungen sind die politischen Ehrenrechte, wie sie sich in der Parlamentsverfassung zusammenfassen.

Bei Entstehung derselben im 13. Jahrhundert standen neben den Kreisverbänden noch die größeren unmittelbaren Lehnsträger (seigneurs) und die kirchlichen Prälaten für Kriegsdienst und Kirchenverwaltung in überragender Stellung. Folgeweise erscheint in der ersten Parlamentsbildung ein Ausschuß von Prälaten und Seigneurs als großer Rath des Königs, später als erbliches Oberhaus. Erst mit dem gänzlichen Untergang des Lehnskriegswesens löst sich die Stellung der Seigneurs in die Grafschaftsmiliz auf, und folgerecht füllt sich das Oberhaus immer vollständiger durch geadelte Familien der Gentry, die Spitzen der neueren regierenden Klasse.

Die Kreis- und Communalverbände hatten inzwischen schon im 13. Jahrhundert einen so namhaften Theil der öffentlichen Functionen übernommen, daß ihre Theilnahme bei Abänderung der Grundsätze dieser Verwaltung (Gesetzgebung) und bei der Umlage der Steuern unabweisbar wurde. Seitdem wächst Bedeutung und Umfang des Selfgovernment von Jahrhundert zu Jahrhundert, und

damit die Macht des Unterhauses, neben welchem das Oberhaus als Vertreter der bestehenden Rechtsordnung mehr zurücktritt.

Das Selfgovernment enthält aber eine erhöhte Theilnahme der besitzenden und Mittelklassen an den Staatspflichten. Abgesehen von ihren Steuerleistungen erfüllen sie die persönliche Dienstpflicht dem Staat quantitativ und qualitativ anders als die vom Jurydienst und der Uebernahme der Aemter befreiten Klassen. Die Abgrenzung ist an den praktisch wichtigen Hauptpunkten schon im Mittelalter durch einen Vermögenssatz erfolgt (Census). Aus diesem Verhältniß entsteht das politische Ehrenrecht d. h. eine Betheiligung an der Gesetzgebung für diejenigen Klassen, welche in gewohnheitsmäßigem Dienst die Gesetze auszuführen haben.

Das aktive Wahlrecht zum Parlament erhalten die 40 sh. freeholders, entsprechend dem Census zum Geschworenendienst.

Die Wählbarkeit zum Parlament, als Abgeordneter der Grafschaft, wird nach dem Maßstab der gewohnheitsmäßigen Uebernahme des Friedensrichteramts bemessen, im 18. Jahrhundert auf 600 Pfd. Sterl., resp. 300 Pfd. Sterl. erhöht.

Die politischen Ehrenrechte folgen dem Grundsatz des gleichen Stimmrechts, weil sie das Aequivalent persönlicher Leistungen sind. Wie alle Rechtsgenossenschaften (Pairien) des Mittelalters, von der Reichsstandschaft herab bis zum Dorfgericht, beruhen sie auf dem persönlichen Dienst gegen das Gemeinwesen, d. h. auf unschätzbaren Eigenschaften der Persönlichkeit, welche ihr Maß nur in sich finden, und deshalb die gleiche Ehre beanspruchen. Die Versuche der neuesten Gemeindeordnungen dagegen, das gleiche Stimmrecht über die Klassen hinauszudehnen, welche gewohnheitsmäßig den Geschworenendienst und die Gemeindeämter verwalten, haben kein lebensfähiges Gemeindewesen zu erzeugen vermocht.

Da das Wahlrecht zum Parlament das Correlat der persönlichen Betheiligung an den Aemtern des Selfgovernment ist, so konnte es auch nur einmal ertheilt werden: als Wahlrecht zu demjenigen Staatskörper, in welchem die Grundsätze der Verwaltung und Besteuerung festgestellt werden. Es giebt daneben kein zweites und drittes Wahlrecht für Kreis- und Lokalparlamente; denn der Staat kann nicht mehr Rechte vergeben als Pflichten, kann für einfache Pflichterfüllung nicht doppelte Ehrenrechte gewähren. Abgesehen von dem verfallenen Amt des Coroner beansprucht die englische Gentry daher in dem ganzen Gebiet der Kreisverfassung kein Wahlrecht, so wenig wie eine „Kreisstandschaft," Viril- oder Curiatstimmen. Gegen

diese Dinge eben hat England sein Parlament ausgetauscht, und die englische Gentry ihren überwiegenden Einfluß bei den Parlamentswahlen, die Achtung und den befestigten Einfluß im nachbarlichen Kreise. Gerade die dem Wesen der Kreisverwaltung entsprechende Durchführung des Ernennungsrechts hat dem Unterhause die Gewalten zugeführt, welche durch daneben stehende Kreis- und Dorfparlamente sich in der Weise altständischer Verfassung aufgelöst haben würden. Jeder Versuch einer Vervielfältigung der Wahlrechte dagegen macht sich sofort fühlbar als eine Abschwächung der Wahlkörper und Wahlrechte.

Mit solchen Maßgaben ergab diese Weise des Selfgovernment die durch Jahrhunderte bewährte Verbindung der Gesellschaft mit dem Staat.

Sie erhielt Jahrhunderte lang jene hervorragende Stellung der höheren Stände, welche auf dem Continent verloren ging; denn sie verband die Elemente, welche durch die Verschiebung der Staatslasten auf dem Continent sich geschieden haben: die Intelligenz, Geschäftstüchtigkeit und Thätigkeit des berufsmäßigen Beamtenthums mit der Unabhängigkeit und dem Charakter des nicht auf Sold und Gunst gestellten Besitzes.

Sie erhielt die Harmonie der besitzenden, Mittel- und arbeitenden Klassen, indem sie den höheren vervielfältigte persönliche Pflichten auferlegt, kraft deren die höheren Klassen in rechtmäßiger Uebung staatlicher Funktionen dasselbe Maß des Einflusses gewinnen, welches sie andernfalls durch die gesellschaftliche Macht des Besitzes erstreben würden. Indem sie das unabänderliche Verhältniß von Besitz und Arbeit durch Erfüllung staatlicher Pflichten legalisirt und veredelt, gewinnt sie die willige Anerkennung der anderen Klassen.

Sie giebt den im Parlament vereinigten Lords und Gemeinen mit dem Recht auch die Fähigkeit, die Gesetzgebung des Landes gleichmäßig und sachgemäß fortzubilden; denn der Beruf des Gesetzgebers ist keine freie Kunst, es genügt dazu weder die allgemeine noch die wirthschaftliche und technische Bildung, vielmehr gehört dazu eine praktische Handhabung der Gesetze im täglichen Leben.

Sie befähigt das Parlament, den Gang der Staatsverwaltung wirksam zu kontrolliren; denn erfahrungsmäßig kann Niemand Geschäfte kontrolliren, welche er nicht bis zu einem gewissen Maße auch selbst zu thun vermag.

Sie bestimmt endlich den Grundcharakter der parlamentarischen Versammlungen. Nur die gewohnheitsmäßige Selbstthätigkeit

im Staate konnte die stetigen Grundsätze erzeugen, mit welchen die Parlamentsparteien die Gesetze ihres Landes im Sinne der politischen und individuellen Freiheit fortzubilden wußten, — Grundsätze, die aus einer bloßen Summirung von Interessen zu Majoritätsbeschlüssen nicht hervorgehen. Im Entstehen wie im Fortschreiten hat das Parlament nie eine bloße Vertretung politischer Rechte und Wünsche sein sollen, wie solche aus dem Privatleben hervorwachsen, keine unmittelbare Vertretung der Interessen von Besitz- und Berufsklassen, sondern eine Vertretung der Staatslasten, Staatsleistungen und der aus der gewohnheitsmäßigen Erfüllung öffentlicher Pflichten hervorgegangenen Ueberzeugungen vom Recht und vom Wohl des Staats. Es entsteht durch diese Uebung zunächst in dem Einzelnen das Bewußtsein eines berechtigten Einflusses in seinem Kreise unter stetiger Erinnerung daran, daß er diesen Einfluß nur kraft eines vom Staat verliehenen höheren Berufs und nur nach einem höheren Gesetz, nicht aber von Geburts- oder Besitzeswegen, nicht nach seiner Willkür und zu seinem Nutzen zu üben hat. Diese praktische Ausübung der Pflichten des Menschen gegen den Menschen erhebt den Einzelnen über den natürlichen Zug der Interessen, welche nur nach Erwerb und Besitz, nach Genuß und Einfluß gehen. Das gesellschaftliche Leben der Grafschaft und der Gemeinde wird damit durchdrungen und befruchtet von dem Verständniß für den Staat und von dem Gemeinsinn, welchen der Absolutismus auch in seiner besten Gestalt nur zu einem Monopol der Beamtenklasse macht. Je weiter die Erkenntniß des englischen Staatswesens schreitet, desto weiter wird sich die Einsicht verbreiten, daß die Repräsentativverfassung die öffentlichen Pflichten der Gesammtheit vertritt. Wie der Einzelne, so wird freilich auch jede Wahl-Körperschaft ihr politisches Recht benutzen, um die gesellschaftlichen Interessen ihrer Mitglieder wahrzunehmen, und so die Gesellschaft mit dem Staat verbinden. Allein diese Interessenvertretung ist in Sinn und Richtung eine andere, wo sie durch die Zucht des Communallebens, durch die stetige Gewöhnung an die Erfüllung der Pflichten des Menschen gegen den Menschen hindurchgeht. Diese Gewöhnung giebt ihr Maß und Ziel, ebenso wie in dem einzelnen Menschen die Triebe und Neigungen ihre rechte Erfüllung finden, so lange sie von einem sittlichen Willen gewohnheitsgemäß gezügelt sind. Nur die zur Lebensgewohnheit gewordene Selbstthätigkeit der gesellschaftlichen Klassen giebt die Fähigkeit, das im Ganzen zu regeln, was man im Einzelnen selbst thut. Aus dieser Gewöhnung des Denkens und Wollens im Staat entsteht jenes politische Gesammt-

bewußtsein, welches die natürliche Vielheit der Meinungen und Bestrebungen der Einzelnen zu einem kraftvollen Gesammtwillen zusammenzufassen vermag. Durch die Selbstthätigkeit in den Funktionen des Staats wird aus der Gesellschaft heraus das Bewußtsein geschaffen, daß die Gemeinschaft der Menschen über den Bestrebungen und Interessen des Tages ein selbständiges und dauerndes Dasein haben müsse. Schon in den letzten zwei Jahrhunderten des Mittelalters war damit ermöglicht:

V. Die Zusammenfassung des Staatswillens in König, Privy council und Parliament.

Das absolute Regiment der Normannenzeit hatte alle Staatsverwaltung in ein gouvernement personnel aufgelöst. Kriegs-, Polizei- und Justizverwaltung wurden unter Beibehaltung alter Namen und Formen der Sache nach durch commissions geführt; für die Finanzen war in dem Exchequer eine bureaukratische Behörde gebildet. Nur die Kirche behauptete eine gewisse Selbständigkeit durch ihre Corporationsverfassung und gesonderte Jurisdiktion.

Seit der magna charta kehren die Formen und Grundsätze zurück.

Die königliche Staatsregierung gestaltet sich zu einem Permanent Council mit festen Aemtern, äußerlich vergleichbar einem Ministerrath.

Für die wichtigsten Geschäfte der Staatsregierung wird periodisch ein großer Reichsrath gebildet durch zeitweise Berufung von Prälaten und Kronvasallen.

Seit Eduard I. beginnt die periodische Verstärkung dieses Reichsraths durch die Abgeordneten der Grafschaften und Städte (gentz de la commune), welche sich nach einem Menschenalter als eigene Körperschaft constituiren.

Lange Zeit ist das Verhältniß der Reichsräthe ein schwankendes. Subsidienbewilligung, Gesetzgebung, Gerichtsbarkeit, Berathung in wichtigen Regierungsmaßregeln liegen in den ältesten Parlamenten bunt neben einander, vertheilen und klären sich aber im Laufe des 14. Jahrhunderts.

Der innere Ausbau schreitet fort. Die wachsende Macht der Parlamente findet aber wiederum ein Gegengewicht in der wachsenden Macht des Königthums durch die Reformation. Noch bis zum Ende des 17. Jahrhunderts ist das Privy Council der Sitz einer selbständigen Staatsregierung, die Staatsminister werden vom König ernannt, ohne nothwendige Rücksicht auf das Personal und auf die

Beschlüsse des Parlaments. Im 17. Jahrhundert erscheinen Parliament und Council in stoßweiser Bewegung. Bis zum Ausgang der Dynastie der Stuarts steht aber die laufende Regierung noch immer außerhalb des Parlaments. Es wird dies sichtbar namentlich in folgenden drei Momenten:

1) Der König ernennt die Mitglieder des Privy Council als des dirigirenden Staatskörpers. Unter den Stuarts nehmen indessen nicht mehr alle Geheimräthe an der Leitung der Geschäfte Theil; die Staatsregierung bildet vielmehr einen engeren Kreis von vertrauten activen Ministern, ohne bestimmte Rücksicht auf einen Platz im Ober- oder Unterhaus.

2) Die laufende Staatsregierung ist noch unabhängig von Parlamentsbewilligungen. Die erbliche Revenüe des Königs, verstärkt durch eine lebenslänglich bewilligte, genügt der Anlage nach für die laufenden Ausgaben; die Subsidienbewilligungen sind als periodische Ergänzungen gemeint zur Deckung außerordentlicher Bedürfnisse. Es besteht noch kein Budget, keine Theilnahme des Parlaments an dessen Feststellung, keine Mitberathung an dessen Einzelheiten, keine parlamentarische Controllinstanz für die Verwendung der Staatsgelder.

3) Die Staatsverwaltung im Einzelnen hat noch ein weites Gebiet der freien Bewegung in der auswärtigen, wie in der Kriegs-, Finanz-, inneren und Kirchenverwaltung. Eine eigentliche „Jurisdiction" übt das Staatsministerium allerdings seit Aufhebung der Sternkammer nicht mehr. Die Gesetzgebung umfaßt aber nur den großen Rahmen der Staatsverwaltung, und bequemt sich der Verwaltung durch mannigfaltige Suspensionen und Dispensationen. Dieser freien Bewegung entspricht auf der anderen Seite ein weites Gebiet von parlamentarischen Landesbeschwerden und Anklagen gegen die Staatsminister.

Seit 1688 erscheint dies Grundverhältniß geändert. Der schwere Mißbrauch aller königlichen Prärogativen hat zur Entthronung des Königthums geführt, und die neue Dynastie mit einer Art von Wahlcapitulation eingesetzt. Alle Dispensirungs- und Suspendirungs-Gewalten, alle bedeutungsvollen außerordentlichen Gewalten einer Staatsregierung sind weggenommen. Die Existenz einer stehenden Armee wird von jährlicher Parlamentsbewilligung abhängig; der ganze Armee- und Marineetat wird auf jährliche Geldbewilligungen des Unterhauses gestellt; die Verwendung der Staatsgelder durch Appropriationsclauseln auf bestimmte Titel beschränkt. Dies neue

Ausgabebewilligungsrecht betheiligt das Parlament an den Einzelheiten der inneren Verwaltung. Nachhaltiger aber als alles Einzelne wirkt die moralische Erschütterung des Königthums durch die lebendige Erinnerung an die Regierungsweise der Stuarts.

Die Staatsregierung tritt damit in ein Verhältniß der continuirlichen Abhängigkeit von Parlamentsbeschlüssen. Es entsteht ein Dualismus der Action, welcher mit der Einheit der Staatsgewalt unvereinbar, die Verlegung der Staatsregierung in das Parlament selbst herbeiführt, und die neuere englische Regierungsweise erzeugt:

VI. die Concentrirung der activen Staatsregierung in einem parlamentarischen Ministerrath, cabinet. Erst seit Wilhelm III. beginnt die grundsätzliche Verbindung der Staatsminister mit dem Parlament. Alle werden aus Mitgliedern des Oberhauses und theilweise des Unterhauses ernannt; nöthigenfalls dienen die zahlreichen abhängigen Wahlflecken dazu, den Ministern einen Platz im Unterhaus zu schaffen. Wilhelm III. behält nur noch die persönliche Leitung der auswärtigen Angelegenheiten in seiner Hand. Die Unfähigkeit seiner Nachfolger verlegt auch äußerlich erkennbar den Sitz der Staatsregierung in das Parlament, mit einem beschränkten Antheil der Krone an der Bildung des Cabinet. Die lebhaften Bemühungen Georg's III., dies Verhältniß zu ändern, trafen in eine Zeit, in welcher der innere Bau der sich selbst regierenden Gesellschaft mächtig fortgeschritten, sich selbst zu tragen begann. Sie führen nur zu einer grundsätzlichen Befestigung des Parlaments als regierenden Staatskörpers mit einem bloßen Reservat der Krone. Nicht mehr der persönliche Wille des Monarchen, sondern der Gesammtwille der großen parlamentarischen Körperschaft gilt anerkannterweise als Ausdruck des positiven Staatswillens, in wesentlicher Aenderung der oben gedachten drei Momente.

1) Der König ernennt zwar den Ministerrath, aber unter Anerkennung der nothwendigen Rücksicht auf seine Wirksamkeit im Ober- und Unterhaus. Diese Rücksicht läßt dem König nur das Recht der Zurückweisung einzelner mißfälliger Personen übrig. Auch dieses Veto beschränkt sich noch weiter, indem das Arrangement des Cabinet, die Vertheilung der ministeriellen Portefeuilles, einem leitenden Staatsmann überlassen wird. Im letzten Menschenalter hat die Königin nur noch die Person des sog. „Premier" bezeichnet.

2) Die Staatsregierung ist in ihrer Action Jahr

für Jahr abhängig von der parlamentarischen Bewilligung des Armeeverwaltungsgesetzes, des Budgets der Staatsausgaben und der periodischen Steuereinnahmen. Diese Abhängigkeit ist eine so stringente geworden, daß schon seit 100 Jahren einer entschiedenen Censur des Parlaments gegenüber thatsächlich den Ministern nur die Wahl geblieben ist, zu resigniren, oder durch Auflösung des Parlaments das Votum eines neugewählten Unterhauses einzuholen.

3) Die Bewegung der Staatsregierung ist in immer engere Grenzen gebannt durch die Fixirung des Verwaltungsrechts in umfassenderen Parlamentsstatuten, durch die wachsende Unabhängigkeit der laufenden Provinzial-, Kreis- und Stadtverwaltung von der Ministerverwaltung. Diese gesetzliche Fixirung bildet nun umgekehrt das Correctiv gegen die parlamentarischen Ministerverwaltungen in ihren Parteistellungen. Es verschwindet daher das große Gebiet der ehemaligen Verwaltungsbeschwerden im Parlament, und folgeweise auch die parlamentarische Ministeranklage in der inneren Landesverwaltung, in welche die laufende Ministerverwaltung nur in allerbeschränktestem Maßstab hineinreicht. Die rechtliche Verantwortlichkeit der Minister tritt damit in den Hintergrund, die politische Verantwortlichkeit der Minister in den Vordergrund, d. h. die Anerkennung, daß sich die Minister mit ihren wichtigern allgemeinen Maßregeln in Einvernehmen mit dem Parlament befinden müssen, ohne welches eine Fortführung der Staatsgeschäfte praktisch nicht mehr möglich ist. Die sog. politische Verantwortlichkeit ist nur ein anderer Ausdruck für das neuere Verhältniß, nach welchem nicht mehr der King in council, sondern der King in parliament die Regierung des britischen Reichs führt.

Der unförmliche, durch Parteistellungen in Kirche und Staat gespaltene Parlamentskörper konnte aber zum regierenden Staatskörper nur werden unter einer Reihe sehr beschränkender Vorbedingungen, welche nach den Erfahrungen des 18. Jahrhunderts sich durch die Praxis ausgebildet haben. Eine solche Regierung kann nur eine Regierung nach Gesetzen sein. Die Ausführung dieser Gesetze, und die Handhabung der noch vorhandenen discretionären Gewalten der Centralverwaltung, kann nur in den Händen einer kleinen Körperschaft, des Ministerraths, liegen, ohne Einmischung des Parlaments in den Gang der Einzelverwaltung. Diese Einzelverwaltung muß wiederum gegen die unmittelbare Geltendmachung der Parteiinteressen durch gerichtliche Controllinstanzen und durch gesetzliche Incorporationen sicher gestellt werden. In einer doctrinären,

den englischen Gesetzen fremden Ausdrucksweise sind diese Verhältnisse als „Executive", „Legislative" und als ein System des „Gleichgewichts der Gewalten" bezeichnet worden. In ihrer Wirklichkeit beruhen sie:

A. auf einem feststehenden Verhältniß von Gesetz, Verordnungsrecht und Regulativrecht;

B. auf einem feststehenden Verhältniß zwischen Staatsverwaltung und Selfgovernment;

C. auf einem feststehenden Verhältniß von gegenseitigen Controllinstanzen:

1) administrativer Controlle zur gleichmäßigen Ausführung des Staatswillens,

2) gerichtlicher Controlle zum Schutz des individuellen Rechts gegen die Staatsverwaltung im Einzelnen,

3) parlamentarischer Controlle für den Gang der Ministerverwaltung im Allgemeinen.

Die positive Gliederung dieses Systems wird die Hauptaufgabe unserer Darstellung sein.

Im Widerspruch gegen diese staatliche Ordnung der Gesellschaft geht die Richtung des heutigen Menschenalters in England auf eine gesellschaftliche Ordnung des Staats — die unabänderliche Richtung aller Zeiten und Völker in Perioden der Umbildung der Gesellschaft. Da Maschine und Fortschritte der Naturwissenschaft eine Umwälzung in dem äußern Güterleben erzeugt haben, welche beispiellos in der Geschichte der Menschheit dasteht, deren Grenzen und Ziele nur annähernd zu übersehen sind; da diese Umwälzung nach der natürlichen Lage Englands in acutester Gestalt auftreten mußte: so wird die elementare Gewalt, mit welcher sie gegen das von der alten Gesellschaft begründete freie Staatswesen auftritt, bis zu einem gewissen Maße als unwiderstehlich anerkannt werden müssen.

Andererseits ist jeder Staatskörper eine reale Macht, dessen Widerstandskraft zunächst in seinem Verwaltungsrecht und den darauf begründeten festen Institutionen beruht, und diese Widerstandskraft ist in England durch das tiefgefügte System des Selfgovernment und durch den Charakter der Nation, besonders ihrer regierenden Klasse, in hohem Maße verstärkt.

Im wirklichen Leben vertheilt sich der Kampf der Gegensätze in die einzelnen Institutionen des Staats und in die einzelnen Lebenskreise der Gesellschaft. In dem tief verschlungenen Verhältniß beider reicht immer nur ein Stück von diesen Widersprüchen in das Leben des Einzelnen, und auch die Fortbewegung des Ganzen erscheint in stetiger Reibung der Gegensätze ermäßigt und aufgehalten. Es ist deshalb nicht leicht, den Faden der Bewegung zu finden und zu verfolgen. In solchen Zeiten gerade bedarf es der zusammenfassenden Geister, unter denen im heutigen England John Stuart Mill einen hervorragenden Platz verdient. Seine Epoche machende Stellung beruht auf der Klarheit, mit welcher dieser Geist der Sammelpunkt der heutigen englischen Gesellschaft geworden, und auf der Wahr-

haftigkeit, mit welcher er ihre Gedanken ausspricht, wofür seine Gegner ebenso zu danken haben wie die Anhänger seiner Lehre. Gerüstet mit wirthschaftlicher Logik und logischer Volkswirthschaft ist er der eigentliche Philosoph der neueren Erwerbsgesellschaft über den Staat, vorzugsweise in seiner Hauptschrift on the representative government, geworden. Wie in dem entsprechenden Abschnitt über die englische Communalverfassung (Gn. II. 1222) der Widerspruch der alten Gesellschaft mit dem Wesen des Staats in einem status causae et controversiae mit Alexis de Tocqueville zusammengestellt ist, so folgt hier eine Gegenüberstellung der Streitpunkte zwischen der neuen Gesellschaft und dem Staat in einem status causae mit Stuart Mill. Wenn diese Gegenüberstellung die Gegensätze schroff gegen einander kehrt, so wolle man erwägen, wie eine „Vermittelung" nothwendig voraussetzt, daß man den Gegensätzen in ihrer wirklichen Tragweite ernsthaft in's Auge gesehen hat.

I. Das alte Wort des Aristoteles, daß der Mensch ein staatliches Wesen sei, gilt in der Gesellschaft nicht. Sie findet die höchste Bestimmung des Menschen vielmehr in der Gesellschaft selber. Die Beförderung des eigenen Wohls ist ihr nicht blos ein erlaubtes, berechtigtes Ziel des Strebens: es ist ihr das Endziel alles äußeren Lebens der Menschen. Grundbesitz und Capital, industrieller Besitz und Arbeit haben den Grundsatz „Jeder ist sich selbst der Nächste" zum höchsten Lebensprinzip erhoben.

II. Folgerecht sieht die Gesellschaft im Staat nichts weiter als die Verwirklichung von Interessen. Das Interesse ist aber immer ein und dasselbe: es ist das Bestreben, das eigene Wohl und die eigene Macht zu erhalten, zu befestigen und zu erweitern, und zwar auf Kosten Anderer, wie dies nicht anders möglich. Die Gesellschaft ist praktisch genug einzusehen, daß es im Staat auch auf Charakter und persönliche Eigenschaften ankommt; allein sie bringt dies auf ihr System, wie denn Stuart Mill unseren Luther auf dem Reichstag zu Worms eine „sociale Macht" nennt. Durch „Angebot und Nachfrage" findet sich auch der treue Geistliche, der gewissenhafte Lehrer der Jugend, der unparteiische Richter, der redliche Verwalter der Finanzen, der tapfere Vertheidiger des Vaterlandes. Wie man im Krimkriege vorschlug, die mangelhaft verwaltete Armee einer Gesellschaft in Entreprise zu geben, warum zuletzt nicht auch die Friedensverwaltung des Staats? Die Selbstbeherrschung, die selbstlose Hingabe an eine große Idee: Alles findet sich aus dem Wettstreit der Interessen, nothing but free trade!

Wie weit die deutsche Gesellschaft in diesem Ideengang vorgerückt ist, bekundet ein Sprachgebrauch, welcher von Staats- und Religionsinteressen, von sittlichen und idealen Interessen, von conservativen und „besten Interessen" spricht, sowie ein weit verbreitetes Einverständniß darüber, daß die „sociale Frage" heutigen Tages „Alles" sei.

III. Geht hiernach der Staat in der Gesammtheit der Interessen auf, so geht folgerecht alle Verfassung in Wahlen auf. Die Gesellschaft kennt keine andere Form eines gemeinsamen Willens als durch Wahl. Grundbesitz und Capital, industrieller Besitz und Arbeit, verfolgen gemeinsame Interessen lediglich durch Vereine und Wählen. Die Gesellschaft ist daher in allen Schichten durchdrungen von dem Gedanken der Wahl. Actiengesellschaften, wirthschaftliche, gemeinnützige, wohlthätige Zwecke in hundertfältigen Gestaltungen führen zur Wahl von Vertrauensmännern, Verwaltungsräthen, Directoren. Für alles Gemeinsame hat die Gesellschaft nur ein Schema. Eine Actien-Eisenbahn und eine Kreisver-

waltung, eine evangelische Kirchenverfassung, eine Bergwerksgesellschaft, ein Parlament gestalten sich wesentlich nach demselben Muster. — Es gilt dies von der alten, wie von der neuen Gesellschaft. Wo das Staatsbewußtsein entschwunden ist, kann man ein Oberhaus aus Fürsten und Herzögen bilden: sie werden nach wenigen Tagen sich beeilen, ein Präsidium und Büreau zu wählen, und Fractionen zu bilden, ohne jede Reminiscenz an das Wesen eines Reichsraths. Aus demselben Grunde wollte die Gesellschaft des Continents seit Montesquieu von dem englischen Staat wenig mehr wissen, als die beiden socialen Erscheinungen: ein gewähltes Unterhaus und eine vermeintliche Besitzstandschaft. Den ungetheilten Beifall verdanken die englischen Institutionen seit dem 18. Jahrhundert dem Umstand, daß der Besitzer von drei Hufen eines Sitzes im Oberhause gewiß zu sein glaubte, jeder Andere eines Sitzes im Unterhaus für sich oder seinen Repräsentanten. Das neue England hat mit Riesenschritten diese Auffassung der Dinge nachgeholt.

IV. Indem aber die Gesellschaft nichts als Interessen im Staate sucht, wird es ihr unmöglich, irgend ein Maß für die Betheiligung am Staate zu finden. Ihr Lieblingsthema ist der Streit um den Census. Aber kein Streit der Welt wird so ziellos und fruchtlos geführt. In der bunt gemischten Gesellschaft stimmt unabänderlich Jeder so, daß er selbst einen Platz in der Wählerschaft findet und daß er nicht weniger bedeuten will als die Andern. Schließlich kommt es freilich zur Abstimmung, und die Majorität entscheidet nach dem Maß der überwiegenden Interessen, d. h. nach einem recht- und grundsatzlosen Durchschnitt. Der Verlauf ist immer derselbe, mag eine Gemeinde- oder Kreis-Ordnung, mag eine Landes- oder Reichsverfassung berathen werden. Dies war auch der Verlauf der socialen Agitation, aus welcher die englische Reformbill hervorging.

Dieser Mangel irgend eines rechtlichen Grundsatzes treibt die Gesellschaft unabänderlich zu dem Sprung in's Dunkele: zum allgemeinen Stimmrecht, da jeder Mensch in der That gesellschaftliche Interessen hat. Stuart Mill zieht diesen Schluß als selbstverständlich, aber auch ziemlich consequent. Was berechtigt uns denn (außer unserem Egoismus), das Vorhandensein der Interessen auf das männliche Geschlecht zu beschränken? Haben die Frauen nicht dieselben Ansprüche auf Förderung ihres gesellschaftlichen Wohls und auf die Beschlußnahme darüber? „Frauen wie Männer bedürfen nicht politischer Rechte, damit sie regieren, sondern damit sie nicht mißregiert werden.“ Mill verdoppelt daher seine Wählerschaft durch die Einführung sämmtlicher Frauen in das Wahlrecht, und erwartet einen viel besseren Einfluß von ihrem offenen und legitimen, als von ihrem bisherigen geheimen Stimmrecht. — Allein die volle Consequenz ist auch dies noch nicht. Wer berechtigt uns, dies Alles auf die Großjährigen zu beschränken? Ist es nicht ein willkürlicher Durchschnitt, welcher hier mit 24 Jahren, dort mit 21 Jahren die lebendigen und berechtigten Interessen der Jugend abschneiden will? Mindestens bis zur Pubertät herab sind bewußte und berechtigte Interessen vorhanden, und die der Unmündigen müßten durch Stellvertreter wahrgenommen werden. — Jeder sonstige Rest von Beschränkungen, welchen Mill noch übrig läßt, ist ebenso schwächlich als unhaltbar. Kommt es nur auf die Interessen an, so darf man die Almosenempfänger, die Bestraften, die der Ehrenrechte verlustig Erklärten am wenigsten ausschließen; denn ihre Interessen sind nicht nur berechtigt, sondern unter allen die dringlichsten. Das Ende

der socialen Philosophie ist also das allgemeine Menschheitsstimmrecht, so verdrießlich sich auch Mill diesen Ausdruck abwehrt.

V. Darf man nun aber den Staat, die höchste dauernde Bestimmung der äußeren Geschicke des Menschen, diesem wüsten Gerölle eines Menschheitsstimmrechts anvertrauen? Stuart Mill antwortet darauf als wahrheitsliebender Mann. Er erkennt 2 Gefahren an:

1) die allgemeine „Unwissenheit und Unfähigkeit" einer solchen Wählerschaft,

2) die Gefahr, daß selbstsüchtige Sonderinteressen (sinister interests) das dauernde allgemeine Interesse überstimmen würden.

Diese „Gefahr" ist aber vielmehr Gewißheit. Die mangelhafte Bildung ist stets in der Majorität; die kurzsichtigen und die nicht verstandenen Interessen sind in der sichern Majorität gegen die weitersehenden und gegen die wohlverstandenen. Mill gesteht dies zu. Jedermann hat „zwei Arten von Interessen": Interessen, welche er versteht und welche er nicht versteht. Jedermann hat selbstische und unselbstische Interessen. Jedermann hat nahe liegende und entfernte Interessen. „Nun ist es aber eine allgemein beobachtete Thatsache, daß die beiden schlimmen Neigungen, der Hang eines Menschen, seine selbstsüchtigen Interessen denen vorzuziehen, die er mit Anderen gemeinsam hat, und seinen unmittelbaren und nächsten Vortheil dem mittelbaren, und entfernteren, ganz besonders durch den Besitz der Macht geweckte und gepflegte Charakterzüge sind." Die Gesellschaft selbst „hält nur den für einen vorsichtigen praktischen Mann, welcher seine sichtbaren und greifbaren Interessen wahrzunehmen weiß." Von den ferner und höher liegenden Interessen mag man den Einzelnen mit einiger Mühe überzeugen. Wo aber mehr als 10 Menschen beisammen sind, um in einer flüchtigen Wahl ihre Interessen wahrzunehmen, überwiegen stets die näher liegenden gemeinsamen Interessen alle anderen. „Auf jeder Bildungsstufe werden die Interessen, von welchen sich die Menschen leiten lassen, immer die sein, welche in die Augen fallen und welche auf ihre gegenwärtige Lage einwirken." — Das Correctiv dagegen finden eben nur die Gesellschaftsklassen, welche genöthigt sind, sich gewohnheitsmäßig der Ausübung von Staatspflichten zu widmen.

Die Heilmittel, welche Stuart Mill dagegen sucht, sind nur mechanische und darum wirkungslose. Eine Bevorzugung der besitzenden Klassen durch einen Census verwirft er unwillig als der Erfahrung und dem „Willen der heutigen Gesellschaft" widersprechend. „Nur persönliche geistige Ueberlegenheit" könne noch anerkannt werden. Es sollen also Personen, welche einen Kunst und gelehrte Studien erfordernden Beruf bona fide treiben, mit einem doppelten oder dreifachen Stimmrecht bedacht werden. — Allein auch im weitesten Maß würde das noch nicht ein Procent des Menschheitsstimmrechts ausmachen. Die Geltung der Intelligenz in einem großen Kreise setzt überhaupt einen verwandten Sinn der Bildung voraus. „Wir wissen, wie leicht die Nutzlosigkeit jeder Art von Kenntnissen zur großen Ergötzung derer, die sie nicht besitzen, bewiesen werden kann." Ueberdies würde das Privilegium der studirten Klassen schon durch die erbitterte Agitation der Seminaristen bald weggeschwemmt sein; der reich gewordene Parvenü aber würde das Privilegium des armen Technikers oder Buchhalters mit besserer Schulbildung nicht einen Tag dulden. Das endliche Resultat gesteht Stuart Mill selbst zu: „Die natürliche Richtung der Repräsentativregierung sowohl, wie der neueren Civilisation, geht auf Gesammtmittelmäßigkeit, und diese Richtung wird vermehrt durch alle Heruntersetzung und Ausdehnung des

Wahlrechts, da ihre Wirkung ist, die Hauptmacht mehr und mehr in die Hände der immer tiefer unter dem Stande der höchsten Bildung im Gemeinwesen stehenden Volksklassen zu legen. Aber obgleich die Männer von höherem Geist und Charakter nothwendig überstimmt werden, so macht es doch einen großen Unterschied, ob sie gehört werden oder nicht." Das stolzere Alterthum dachte noch an das philosophos regnare, — die Socialphilosophie gesteht nur noch eine berathende Stimme zu, welche zuweilen zur Geltung kommen könne, wenn das Reich der selbstischen Interessen in sich uneinig sei.

VI. Da Multiplication nicht hilft, so versucht die Socialphilosophie eine Regelung der Wahlen durch Division des Menschheitsstimmrechts nach Gemeinden und Kreisen. Allein leider vermag die Gesellschaft aus sich heraus keinen lebensfähigen Gedanken über eine Kreis- und Gemeinde-Verfassung zu finden. Man spricht zwar viel von Selbstbesteuerung: meint aber eigentlich nicht, sich selber zu besteuern, sondern Andere. Man redet noch mehr von „Selbstverwaltung": aber Jeder will dabei nur beschließen, was Andere ausführen sollen. Das wirkliche Selfgovernment besteht aus Verwaltungsgemeinden, durch welche der Staat seine Polizei, seine Gerichtsverwaltung, seine Steuern, seine Militäraushebungen führt. Die Gesellschaft kehrt das um, und nennt naiver Weise das umgekehrte Ding auch Selbstverwaltung. Wie die alte Gesellschaft die Commune als ihr Eigenthum, für die Besorgung ihrer Geschäfte bestimmt, ansieht, so sieht die neue Gesellschaft den Kreis- und Communalverband als ihren eigenen, zur Besorgung ihrer Geschäfte an, nicht als ein Glied des Staatskörpers zur Ausführung des Staatswillens. Sie hat darin nur eine Quelle neuer Wahlrechte gefunden. „Repräsentative Unterparlamente für örtliche Angelegenheiten, sagt Stuart Mill, müssen von nun an als eine Grundeinrichtung jeder freien Regierung betrachtet werden." — „Es ist also nothwendig, daß außer der Nationalvertretung Gemeinde- und Provinzialvertretungen bestehen." Die Gedanken der Gesellschaft sind damit wohl erschöpfend ausgesprochen.

Für Deutschland ergiebt das Dorfparlamente, Stadt-, Kreis-, Bezirks-, Provinzial-, Landes- und Reichsparlamente, und für den alten Flügel der Gesellschaft eben so viel Kreis- und Landstandschaften in fünf- bis siebenfacher Schichtung über einander. Aus dem Füllhorn der socialen Ideen strömt ein solcher Segen von Wahlen und Standschaften hervor, daß die Ueberfülle heute schon unheimlich zu werden anfängt.

Sobald nun aber in einem größeren Staat 100 Kreisparlamente, 1000 Stadtparlamente, 10,000 Dorfparlamente lebendig zu werden anfangen, so entsteht ein Chaos von Beschlüssen, die in sich, unter sich und den Rechten Anderer widersprechend, eine Regierung unmöglich machen. Die französische Revolution fand sich zu ihrer Verwunderung plötzlich in diesen Zustand versetzt; aber eben so wunderbar schnell fand sich die Heilung des Widerspruchs. So tief durchdrungen nämlich jedes Dorfparlament und jede Bezirksversammlung von der „Souveränetät" ihrer Beschlüsse ist, so zeigt sich doch alsbald, daß jeder größere Wahlkörper nicht den geringsten Respect vor der Volkssouveränetät des kleineren hat. Dem kleineren gegenüber fühlt sich der größere vollständig als „Reichstag." Seit man die Dorf- und Kreisparlamente in die englische Armenverwaltung einführte, waren die Kirchspiele alsbald aufgezehrt. Als man in London Kirchspiels-, Bezirks- und Generalstadtverordneten-Versammlung mit allgemeinem Stimmrecht über-

einander geschachtelt hat, ist sofort Alles in einen Klumpen geronnen, in ein General Board, welches die unter ihm stehenden Selbständigkeiten auflöst und ihre Rechte an sich zieht.

In Frankreich ist das Kartenhaus der Dorf- und Kreisparlamente noch schneller in die Gestalt des Convents aufgegangen, welcher mit kurzer Schwenkung in Consulat und Kaiserreich aufging.

Nur die deutsche Gesellschaft in ihrer alten Vorliebe für communale Korporationen faßt noch periodische Resolutionen über Selbstverwaltung, die sich immer mehr vereinfachen:

„Die Gemeinde wählt auf breitester Basis eine Gemeindevertretung für die Gemeindeangelegenheiten, der Kreis für die Kreisangelegenheiten, der Bezirk für die Bezirksangelegenheiten."

Es ist das ein Universalrecept nach den Ideen des alten Naturrechts, gleich passend für alle Zeiten und Völker, für England wie für Ostindien, für Pommern wie für die Rheinprovinz, für die Moldau wie für die Wallachei. Der Grund solcher inhaltsloser Beschlüsse ist, weil die Gesellschaft als solche keinen bestimmten Begriff von einer öffentlichen Verwaltung hat, wozu nothwendig Selbstthun gehört. Die Gesellschaft denkt sich die Selbstverwaltung lediglich als die Vollstreckerin ihrer Beschlüsse. Der Dorfschulze vollstreckt die Beschlüsse des Dorfparlaments, der Bürgermeister die des Stadtparlaments, der Landrath die des Kreisparlaments, der Minister die des Landesparlaments, jeder „verantwortlich" seinem Auftraggeber. Die Idee der Ministerverantwortlichkeit erschöpft alle socialen Ideen auch über Selbstverwaltung.

Allein eine öffentliche Verwaltung mit so viel Tausenden von Dorf-, Stadt- und Kreisdirectoren erweist sich sofort als unmöglich, als ein Chaos von widersprechenden Maßregeln. Der Staatswille kann nur ein Wille sein, oder es ist überhaupt kein Staatswille da. Es ist nur die Trägheit des Denkens, welche nicht einsieht, daß die Aemter aus Ernennung nothwendig sind, um den ausgesprochenen Gesammtwillen zu verwirklichen; daß dieser Gesammtwille in nichts zerfällt, wenn neben ihm Hunderte und Tausende selbständig beschließende und steuerbewilligende Körper und besondere Wahlbeamte stehen.

Als man daher in England die Dorf- und Stadtparlamente wirklich einführte, verwandelte sich das Beamtenpersonal sofort in eine feste Büreaukratie.

Die französische Gesellschaft schlug schon nach Jahr und Tag aus dem Wahlsystem in die ernannten Präfekten um.

Auch kein deutscher Gemeinderath duldet unter sich gewählte Bezirksbeamte.

Stuart Mill ist als praktischer Mann über jene Illusionen von Wahlbeamten hinaus, deren Unfähigkeit er in schärfster Weise charakterisirt. Die parlamentarischen Minister sollen alle Mittelbeamten ernennen. „Ein höchst wichtiger Grundsatz guter Regierungen ist in einer freisinnigen Verfassung, daß vollziehende Beamte nicht durch Volkswahlen ernannt werden, weder durch die Stimmen des Volks selbst, noch durch die ihrer Vertreter." „Der erste Grundsatz ist, daß jeder Vollziehungsbeamte einer sei, und einfach verantwortlich für das Ganze der ihm auferlegten Pflicht. Zum andern soll er ernannt, nicht erwählt werden. Es ist lächerlich, daß ein Inspector, ein Gesundbeitsbeamter oder selbst ein Steuer-Einnehmer durch Volksabstimmung ernannt wird." „Das örtliche Unterparlament soll also ein aufsichtführendes Collegium und nur einen Vollziehungsbeamten haben,

der unter der persönlichen Verantwortlichkeit des Vorsitzenden jener Körperschaft ernannt wird." Collegien sind überhaupt „nur zur Berathung" geeignet; zur Vollziehung nur Einzelbeamte. Die inneren Glieder der Landesverwaltung fügen sich daher zusammen in subordinirte Beamte mit berathenden conseils. Für ländliche Ortsgemeinden hält Mill eine Gemeindeverfassung überhaupt unanwendbar. Fügt man aber solche conseils für das Arrondissement und für das Departement an die vollziehenden Beamten an, so entsteht der bekannte Organismus des französischen Gemeindelebens. Eine andere Art der Selbstverwaltung hat die industrielle Gesellschaft bisher noch nicht zu erzeugen vermocht.

VII. Um so dringender erschiene eine Regelung dieser Verwaltung durch Gesetze, da sonst jeder große Wahlkörper rücksichtslos alle Macht der Verwaltung an sich reißt. Allein an diesem Punkt verläßt uns der Philosoph der Gesellschaft gänzlich, und spricht damit stillschweigend die Wahrheit aus, daß die Gesellschaft eine Regierung nach Gesetzen überhaupt nicht will. Allerdings will Jedermann, daß die Gerichte unparteiisch über „Mein und Dein" und über die Anwendung von Strafen entscheiden. Napoleon I. verstand das sehr wohl, indem er seinen Franzosen einen Code civil und einen Code pénal und eine Prozeßordnung gab. — Aber damit ist der Sinn für Gesetzlichkeit auch zu Ende: wenn die alt- oder neuständische Gesellschaft sonst noch von Gesetzen spricht, so meint sie etwas, was die Gegner in Ordnung halten soll, nicht aber etwas, was sie selber bindet. Es kann nicht wohl anders sein; denn wenn das Interesse die höchste Richtschnur des Lebens wird, überzeugt man sich nicht mehr von der Nothwendigkeit einer Selbstbeschränkung. Die Gesellschaft will gar nicht durch Gesetze, sondern durch ihre Beschlüsse regieren, durch die verantwortlichen Minister ihrer Beschlüsse. Die Gesellschaft hat nicht einmal ein Wort für öffentliches Recht: sie nennt das Ganze Verwaltung. Unter Verwaltung denkt eine jede Gesellschaftsklasse die Verwirklichung ihrer Interessen durch den Staat auf kürzestem praktischem Wege. Folgerecht trägt Jeder ein fertiges Verwaltungsschema mit sich herum, und wenn dann in heftigen Debatten die wüsten Vorstellungen auf einander platzen, sehen wir große und kleine Versammlungen mit der Resolution enden:

„Die Verwaltung soll reorganisirt werden."

In allen Verwaltungsfragen liebt es die Gesellschaft durch Stellvertreter zu denken, d. h. immer Anderen den Auftrag zu geben, diejenigen Gedanken zu haben, welche dem hohen Auftraggeber selbst fehlen. Für das ganze Gebiet der Staatsverwaltung verläuft die sociale Betrachtung in Resolutionen und Sentenzen; bestimmte Vorstellungen hat die Gesellschaft immer nur über ihre eigene Theilnahme am Staatswillen (Verfassung).

VIII. Dies sind die Bausteine, aus welchen Stuart Mill seinen Repräsentativstaat zusammensetzt. Nachdem ihm von unten auf alle Elemente geronnen sind zu einem Menschheits-Stimmrecht, soll daraus durch allgemeine Wahlen ein Abgeordnetenhaus entstehen. „Der Charakter einer Repräsentativ-Verfassung ist festgestellt durch die Verfassung des Volkshauses: damit verglichen sind alle anderen Fragen über die Regierungsform unbedeutend."

Bei diesem endlichen Aufbau entstehen aber so bedenkliche sociale Widersprüche, daß sich mit Sicherheit sagen läßt: die eigene von Stuart Mill berufene Wählerschaft würde seine Verfassung verwerfen.

Die englische Verfassung ist, wie gezeigt, die Zusammenfassung von einigen

Hundert Verwaltungsgemeinden, der Wahlact zum Parlament als ein Theil der Kreis- und Stadtverwaltung gedacht, und daher selbstverständlich öffentlich, wie alle Beschlußfassungen in der Kreis- und Stadtverwaltung. Als dagegen zum ersten Mal in England die vom Staat ausgeschlossenen, dem Staat entfremdeten Massen ihre Staatsgedanken kund thaten, erschien die Forderung des geheimen Ballot in den Chartistenpetitionen mit Millionen von Unterschriften. Man sah das Anfangs wohl als den Ausdruck der politischen Unbildung an: allein eine Partei des geheimen Stimmrechts setzte sich allmälig im Unterhause fest und blieb bis heute stehen.

An diesem Punkte ist es, wo der Philosoph der Gesellschaft, wie alle Philosophen, eine ehrwürdige Inconsequenz begeht. Der englische Gentleman verleugnet die Jahrhunderte alte staatliche Bildung seiner Nation nicht: er fordert mit Würde und Festigkeit das offene Stimmrecht. „Das Stimmrecht", sagt er, „ist dem Wähler nicht gegeben für seinen besonderen Gebrauch und Vortheil, sondern als ein von dem Gemeinwesen anvertrautes Gut, als eine Macht über Andere, die nie ohne Verantwortung geübt werden darf." — „In der heutigen Gesellschaft sind schlechte Wahlen weniger zu befürchten von dem drohenden Einfluß Anderer, als von den schlechten Einflüssen und von den unwürdigen Gesinnungen, welche dem Wähler selbst angehören."

Allein es ist nicht einzusehen, wie dieser Grundsatz jemals durch und in der Gesellschaft zur Geltung kommen soll. Vom Standpunkt des Interesses aus will in der That Niemand in öffentlicher Stimmgebung von außen beeinflußt sein, will Jeder den „nach Umständen" eingetretenen Wechsel der Meinung lieber in der Stille, als vor dem Kreise der Nachbarn, der Gemeinde-, der Wahlgenossen bekennen. Die Nothwendigkeit der Oeffentlichkeit für alle Stetigkeit und allen Charakter im öffentlichen Leben erkennt man erst in der staatlich gegliederten Gesellschaft durch längere und ernste Erfahrungen im freien Staat. Ebendeshalb ist der Ruf nach Ballot im heutigen England das Symptom der lokalen Auflösung des Communalsinns, welche man sogar geographisch abgrenzen kann. Jener Ruf geht so weit, wie das selfgovernment verschwunden und nur der nackte Organismus der Gesellschaft übrig geblieben ist. Wer in dem Staat nur die Verwirklichung seiner Interessen sucht, will dies natürlich auch in möglichster Bequemlichkeit thun, ohne Vorwürfe, ohne Nachtheile für seine Person. Die nackte gesellschaftliche Anschauung will nie eine eigene Verantwortlichkeit, weder eine rechtliche, noch eine moralische; sie will nur Andere verantwortlich machen. Sie denkt sich die Abgeordneten wenig anders als amerikanische rowdies, welche das Publikum mit öffentlichen Wortgefechten zu unterhalten haben, worauf dann die geheime Loge der souveränen Wähler bei der nächsten Wahl ihre Preise durch Kugelung vertheilt. Für Grundsätze verantwortlich ist bei dieser interessanten Einrichtung nur die geheime Loge sich selber, sonst Niemand Niemandem: eben deshalb hat sie den sicheren Beifall der Gesellschaft für sich.

Stuart Mill begeht dabei noch eine zweite Inconsequenz, die ihm die Gesellschaft schwerlich nachsehen wird. Er sieht ein, daß in der ungeschlachten Masse seiner Interessenvertretung, die nicht durch Gesetze, sondern durch Beschlüsse regieren will, eine rücksichtslose Vergewaltigung der Minoritäten durch die Majorität unvermeidlich ist. — Zur Aushülfe dafür entstand der sociale Gedanke einer Vertretung der Minoritäten, die von Thomas Hare u. A. erfunden, von Mill vervollkommnet ist. Er theilt die Zahl der Wähler durch die Zahl der Ab-

geordneten. Wenn danach auf etwa 20,000 Männer und Frauen ein Abgeordneter fiele, soll jeder Candidat, der diese Durchschnittszahl von Stimmen hat, gewählt sein, „ganz gleich, aus wie viel verschiedenen Wahlkreisen diese Zahl zusammengebracht ist. Die Stimmen würden, wie bisher, am Wahlorte abgegeben, aber jeder Wähler hätte Freiheit, für jedweden Wahlcandidaten zu stimmen, gleichviel, in welchem Theile des Landes er aufgestellt wäre. Diejenigen Wähler, die nicht wünschen, sich durch einen der örtlichen Bewerber vertreten zu lassen, könnten durch ihre Stimme zur Wahl derjenigen Persönlichkeit beitragen, die ihnen unter allen Bewerbern am Besten gefiele."

Allein alle socialen Rechenexempel sind trüglich: Minorität würde Minorität bleiben. Erreicht würde dadurch nur eine schroffe Concentrirung der Parteiinteressen, in Folge deren Centralvereine und Centralbureaus die Wahlen noch vollständiger beherrschen würden als bisher. Zugleich aber lösen die Minoritätswahlen den letzten Zusammenhang der Nachbarschaft, den Zusammenhang zwischen Verwaltungsgemeinde und Parlament völlig auf. Mit gleichem Recht würden sich die Stimmen der auswärtigen Besitzungen und (auf dem Höhepunkt der Civilisation) selbst des Auslandes in eine internationale Masse des Menschheits-Stimmrechts auflösen. Der geschichtliche und rechtliche Zusammenhang des englischen Parlaments mit Grafschaftsverfassung und selfgovernment ist der Socialphilosophie so unverständlich geworden, daß Mill den „örtlichen Charakter" der Vertretung zu den Unbegreiflichkeiten rechnet. „Lokalgefühle kann es nicht geben ohne Jemanden, der sie fühlt, noch örtliche Interessen ohne Jemanden, der bei ihnen interessirt ist." Wie kann man also Städte und Grafschaften vertreten wollen statt menschlicher Wesen?

Noch eine dritte Inconsequenz begeht Mill mit der Annahme des Zweikammersystems. So selbstverständlich zu einer Regierung nach Gesetzen zwei Kammern gehören: so unverständlich ist das Zweikammersystem für die Gesellschaft, die eine Regierung nach Gesetzen überhaupt nicht will. — Dessen ungeachtet bildet Stuart Mill noch eine „andere Kammer" aus hohen Civilbeamten, Generalen u. A. als ein Sicherheitsventil der Verfassung, welches seine eigene Gesellschaft sicherlich nicht annehmen wird.

IX. Wozu nun aber ist dies mühselig und unter so vielen Widersprüchen aufgebaute Parlament zu brauchen? Zur Staatsverwaltung? Zur Gesetzgebung? Beide Fragen beantwortet Stuart Mill mit einem entschiedenen Nein! Er betrachtet als einen „Fortschritt der heutigen Gesellschaft" die Einsicht, daß ein Parlamentskörper zu jeder Art von Verwaltung unbrauchbar sei. Aber ebenso wird die industrielle Gesellschaft Englands zweifelhaft, ob sie noch die Fähigkeit besitzt, einen gesetzgebenden Körper zu wählen. Die babylonische Sprachverwirrung in den Kammerdebatten und die Velleitäten der Kammercommissionen „zerfetzen jeden Gesetzentwurf durch so viel Amendements und Unteramendements," daß kein brauchbares einheitliches Gesetz mehr daraus hervorgehe. Er will daher, daß die vorhandenen Gesetze durch eine Commission in die Form von Gesetzbüchern gebracht werden. Neue Gesetze sollen sodann durch einen von der Krone ernannten stehenden Gesetzausschuß bearbeitet, jede Petition um ein neues Gesetz an diese Commission gebracht werden, worauf das Parlament mit einem „Ja" oder „Nein" anzunehmen oder abzulehnen hat. — „Die einzige Aufgabe, der eine Repräsentantenversammlung gewachsen sein kann, ist nicht die, das Werk zu thun, sondern zu veranlassen, daß es gethan werde; zu bestimmen, wem oder was für

Leuten es anvertraut werden soll, und ihm, wenn es fertig gemacht ist, die nationale Bestätigung zu er.heilen oder zu verweigern. In der Wirklichkeit ist das Einzige, worüber das Parlament entscheidet, welche von zweien oder höchstens drei Parteien oder Genossenschaften die vollziehende Regierung stellen soll: die Meinung der Partei selbst entscheidet, welches von ihren Mitgliedern am geeignetsten ist, an die Spitze gestellt zu werden."

X. Das sociale Verfassungswerk ist damit vollendet. Eine ungeheure Wahlmaschine arbeitet von unten herauf, um aus dem Menschheitsstimmrecht einen Körper von einigen hundert Personen zusammen zu bringen, in welchem jedes Mitglied angeblich die Interessen von 20,000 verschiedenen Menschen endgültig vertritt. Das Problem, wie ein Mensch, der nicht die Interessen zweier Personen vollständig und gleichmäßig vertreten kann, Tausende von Personen in ihren Interessen genügend repräsentirt, bleibt vom Anfang bis zum Schluß ungelöst. — Der zu Stande gebrachte Körper ist aber brauchbar weder zur Verwaltung, noch zur Gesetzgebung, sondern nur zu einem einzigen Akt: um einen dirigirenden Staatsmann, einen élu du peuple, zu erzeugen, der dann alle Verwaltungschefs und Mittelbeamten ernennt, unter denen nur noch Kreis- und Stadt-Parlamente als berathende conseils eine Stellung einnehmen.

Jemehr das Bild dieser Verfassung sich abrundet, desto bekannter wird uns die Physiognomie. Satz für Satz und Glied für Glied setzt sich dem socialen Baumeister die Napoleonische Verfassung unter den Händen zusammen: das Ideal des Representative Government ist in der That längst verwirklicht. Die sociale Logik hat unwillkürlich die Wahrheit zu Tage gebracht, daß eine Reihe von Vorstellungen über Verfassung, Verwaltung und Gemeindeleben nicht englisch, nicht französisch, nicht deutsch, sondern daß sie das überall gleiche Product der Erwerbsgesellschaft sind. Sie waren in England verdeckt durch die staatliche Bildung des selfgovernment; mit dessen Auflösung treten sie ungebunden hervor als die universale Verfassungsidee der neuen Gesellschaft.

Und fügen wir hinzu, daß dieser Ideenkreis aus sich selbst heraus unwiderlegbar und unverbesserlich ist. Die sogenannte öffentliche Meinung, d. h. die Presse, kann ihn nicht berichtigen; denn die Presse selbst beruht auf Angebot und Nachfrage; sie kann nur denen schreiben, welche sie lesen wollen; sie kann der Gesellschaft nur ihre eigenen Gedanken, jeder Gruppe ihre eigenen Interessen reproduciren und sie darin befestigen. Presse und Vereinsrecht sind unverkennbar Lebensbedingungen der heutigen Gesellschaft: aber das fehlende Staatsbewußtsein vermögen sie der Gesellschaft nicht wiederzugeben.

Die Gesellschaft nimmt auch keine Lehre der Vergangenheit an; denn sie hält sich für gebildeter, einsichtiger, erfahrener als alle vorangegangenen Generationen. Der Einzelne mag aus der Geschichte lernen: die heutige englische Gesellschaft rechnet die Geschichte nur bis zur Reformbill zurück, ebenso wie die alte Gesellschaft nur bis zur Bill der Rechte zurückrechnete.

Ebensowenig kennt die Gesellschaft Rücksichten der Zukunft, wo überall die nächsten Interessen entscheiden. „Après nous le déluge" ist die Maxime der neuen wie der alten Gesellschaft geworden.

Es ist allerdings kein erfreuliches Gesammtbild einer Philosophie der Gesellschaft, welche jedes denkbare Maß einer Interessenvertretung durchbricht, die Institutionen des selfgovernment in einen mechanischen Bureaukratismus auf-

löst, die Rechtsgrundsätze beider politischen Parteien zersetzt, das selfgovernment durch ein französisches Präfektensystem ersetzt, das gewählte Parlament zu einer geistlosen Maschinerie macht: ein Gesammtresultat, welches schließlich auf ein Würfelspiel des Zufalls hinausläuft; denn alle Sicherheitsventile gegen den Mißbrauch dieser Interessenvertretung sind so beschaffen, daß Stuart Mill selbst ihre ermäßigende Kraft zuletzt von einer Schickung der Vorsehung erwartet.

Wie die Irrthümer der alten Gesellschaft, die Irrlehren des 18. Jahrhunderts über das Wesen des Staats, heute erkannt und anerkannt sind, so wird die geistige und sittliche Bildung Deutschlands auch wohl ausreichen, um noch im 19. Jahrhundert den Kreislauf von Selbsttäuschungen in den Ideen der modernen Erwerbsgesellschaft zu erkennen, und anzuerkennen, daß aus einem bloßen System der „Interessen“, trotz Stuart Mill und aller Fortschritte wirthschaftlicher Einsicht, kein Staatswesen aufzubauen ist, daß wie der Einzelne durch Erziehung zur Sittlichkeit, so die Gesammtheit eines Volks durch seine dauernden Institutionen zum Staate erzogen werden muß.

Es wird aus diesen grellen Contrasten aber wohl noch einmal verständlich werden, warum die dämonische Gewalt, mit welcher einst die französische Gesellschaft den Staat selbst zerbrochen hat, nur in Stoß und Gegenstoß verlaufen kann; warum, sobald die Gesellschaft dem Staat ihre Gesetze zu geben beginnt, alsbald wieder eine dictatorische Staatsgewalt der Gesellschaft ihre Gesetze giebt. Wenn in friedlicher Fortentwickelung die englische Gesellschaft zu solchen Widersprüchen gegen den freien parlamentarischen Staat gelangt: so wird wohl ein milderer Maßstab als der hergebrachte anzulegen sein an diejenigen Ideen vom Staat, welche in der französischen Revolution einem verdorbenen und unfähigen Staatswesen gegenüber traten. Es ist unmöglich, an dieser Stelle die Parallele zu verfolgen.

Noch verwickelter gestaltet sich die Socialphilosophie vom Staat in der deutschen Gesellschaft. Hier war es zunächst die altständische Gesellschaft, welche mit ihren Interessen die Entwickelung des Staats nicht nur aufzuhalten, sondern eine Zeit lang sogar durch Kreis- und Provinzialstände umzubilden versuchte und in dem Herrenhaus ihren Abschluß fand. Es wird sich später ergeben, daß die altständische Gesellschaft nur durch die Besitzweise verschieden, in ihrer Grundrichtung gegen den Staat mit der neuen identisch ist. Die Verquickung der altständischen Socialphilosophie mit dem bureaukratischen System der preußischen Staatsverwaltung, wie sie durch die Stein-Hardenberg'sche Gesetzgebung geworden war, ist eine dem preußischen Staat eigenthümliche Erscheinung. Ihr gegenüber tritt die Erwerbsgesellschaft, von Jahr zu Jahr mächtiger aufwachsend, mit ihren neuständischen Ideen von Interessenvertretung und Ministerverantwortlichkeit, von Kreis-, Stadt- und Dorfparlamenten, Trennung der Kirche vom Staat und weiterem „Ausbau“ der Verfassung. Mit diesen hin und her wogenden Gegensätzen socialer Grundrichtungen durchkreuzt sich noch die Verwirrung, welche bei dem Uebergang des Kleinstaatenthums in den Bundesstaat durch die Vermengung staatsrechtlicher und internationaler Verhältnisse entsteht.

Soweit die Entwirrung dieser Verhältnisse möglich, kann sie nur in den Einzelgebieten des Staatslebens versucht werden. Es kann aber schon hier hervorgehoben werden, daß sehr wichtige Vorbedingungen zu einer staatlichen Ordnung der Gesellschaft für Deutschland vorhanden sind: eine hinreichend fundirte Staatsgewalt, ein solide begründetes Verwaltungsrecht, die guten staatlichen Gewöhnun-

gen der Masse der Bevölkerung, vor Allem die in Europa einzig dastehende Grundlage der allgemeinen Wehrpflicht, welche die Wurzel des Uebels trifft, weil sie der Zersetzung des Staats in Interessengruppen den großen Gedanken der persönlichen Dienstpflicht des Volks von unten herauf gegenüber stellt. Und fügen wir hinzu den deutschen Nationalcharakter, welcher einst in der Reformation mit unaussprechlichen Opfern den Sieg der höheren Staatsidee über die Interessen errungen hat, — jenen viel gescholtenen Idealismus, der doch nur die vorzugsweise staatliche Anlage des Volks im Gegensatz der gesellschaftlichen bedeutet.

Der Glaube, daß in dem heutigen Gährungsprozeß Deutschlands der Staat und nicht die Gesellschaft siegen werde, bildet sich aus Lebensanschauungen, welche vorzugsweise der Geschichte angehören. Er ist im letzten Grunde eins mit dem Glauben an die ewige höhere Bestimmung des Menschengeschlechts; denn was im Leben des Einzelnen der Streit zwischen den Pflichten und den Begierden: das bedeutet im Leben der Völker der ewige Streit zwischen Staat und Gesellschaft.

§. 6.

A. Verhältniß von Gesetz, Verordnungsrecht und Regulativgewalt.

Gn. I. §. 44. 49. 51. II. S. 1211—1258.

In der normannischen Periode beruhte die Gesetzgebung auf persönlichen Erlassen des Königs in mehrfachen Gestalten. Seit der Bildung einer Permanent Council im 13. Jahrhundert wird die Form der Order in Council eine Hauptform. Seit dem Aufwachsen der Parlamente erscheinen die wichtigsten Verordnungen als Erlasse des Königs im Parlament. Seit der Formirung des Unterhauses im 14. Jahrhundert ergehen die dauernd gemeinten Gesetze als Erlasse des Königs mit Zustimmung der beiden Häuser, „Parlamentsstatuten", und es entwickelt sich nun der Verfassungsgrundsatz, daß das durch alte Verwaltungspraxis festgestellte Gewohnheitsrecht (common law) und das Statutenrecht nur durch Parlamentsstatuten abgeändert werden kann. Mit diesem Vorbehalt bleibt indessen das Verhältniß der Parlamentsstatuten und der Königlichen Verordnungen im Rath ein concurrirendes. Auch die officielle englische Gesetzsammlung (Statutes of the Realm I. pag. XXXII.) hat keinen sachlichen Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung zu finden vermocht. Keine historische, keine juristische Untersuchung, kein Gerichtsurtheil in England hat etwas Anderes zu constatiren vermocht, als daß das Verhältniß zwischen Gesetz und Ver-

ordnung ein von Hause aus concurrirendes ist, in welchem aber die Geltung der Verordnung durch die höhere Autorität der Parlamentsstatuten so eingeengt und überwachsen ist, daß es in neuester Zeit fortlaufender „Ermächtigungsklauseln“ in den Parlamentsstatuten bedarf, um die Verordnungen wiederum in das Gebiet ihrer naturgemäßen Geltung einzusetzen.

Mit jedem Jahrhundert verkleinert sich in der That das Gebiet der Verordnungen durch Erweiterung und Specialisirung der Parlamentsstatuten, welche im 18. Jahrhundert die Befugnisse der inneren Landesverwaltung beinahe erschöpfend zu fixiren scheinen, im 19. Jahrhundert die Gestalt von Codificationen für die wichtigsten Verwaltungszweige annehmen. Die Ausübung der Staatsgewalten wird in jeder Einzelheit so normirt, um den willkürlichen oder parteiischen Gebrauch der Gewalt gegen den Einzelnen auszuschließen — eine Tendenz der Gesetzgebung, welche in Wechselwirkung mit der Vertheilung der Staatslasten auf die höheren und Mittelstände steht. Eine so starke Heranziehung der einflußreichen Klassen wie in England ist nur ausführbar durch eine formale Gesetzgebung, und die besitzenden Klassen selbst führen die Gesetzgebung in dieser Richtung weiter, in Folge des Antheils, welchen sie an der Staatsgewalt gewinnen.

Diese anschwellende Masse der Gesetze erweist sich aber auch wiederum nachtheilig, zum Theil unausführbar. Nicht selten sind Parlamentsstatuten ohne die nöthige Kenntniß und Rücksicht auf örtliche und specielle Rechtsverhältnisse und Interessen ergangen. Noch öfter paßt das gesetzliche Verwaltungsrecht heute nicht mehr zu den variabelen Bedürfnissen der allgewaltig fortschreitenden industriellen Gesellschaft. Hand in Hand mit den Codificationen des Verwaltungsrechts geht daher auch die moderne Erweiterung der Regulativgewalten, welche durch „Ermächtigungsclauseln“ neuerer Parlamentsstatuten ertheilt wird; wir werden dasselbe fortan als ministerielle Regulativgewalt bezeichnen.

Das Bedenkliche einer Departementsgesetzgebung hat indessen die neuere Gesetzgebung veranlaßt, solche Verordnungsgewalten, bei denen Uebertreibungen und Einseitigkeiten des departementalen Standpunkts zu besorgen waren, in die Hände des Gesammtministeriums zu legen und dafür die alte Form der Orders in council beizubehalten. Da die neuere Weise der Parlamentsregierung die Theilnahme an den Beschlüssen des alten Staatsraths de facto auf die Mitglieder des zeitigen cabinet beschränkt, so sind diese

orders in der Wirklichkeit Staatsministerialbeschlüsse, welche in formellen Conferenzen „in Gegenwart" des Souveräns sanctionirt werden.

Denselben Charakter von Beschlüssen des Gesammtministeriums haben gegenwärtig auch die Orders in council, durch welche von Alters her verfassungsmäßige Prärogativgewalten der Krone in auswärtigen Verhältnissen, in der Organisation des Staatsdienstes ꝛc. geübt werden.

Diese alten und die neuen (statutarischen) Orders in council bilden praktisch ein Ganzes, ein ministerielles Verordnungsrecht in Händen des gesammten Ministerraths.

Die Parlamentsregierung hat es nicht versucht, dies Verhältniß von Gesetz, Verordnung und Regulativrecht in allgemeinen Formeln grundgesetzlich zu regeln. Es hat sich vielmehr in jedem Hauptgebiet der Staatsthätigkeit nach den Bedürfnissen des Staats und der Gesellschaft in seiner eigenen Weise gestaltet. Für eine Regierung nach Gesetzen scheiden sich dabei 30 und mehr Gebiete, welche auch bei einer Beschränkung auf Hauptgegensätze eine Scheidung nach folgenden Gebieten bedingen, welche auch durch die weitere Darstellung hindurchgehen wird.

I. Die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten ist grundsätzlich nicht durch Gesetze zu regeln, vielmehr durch Verordnungs- und Regulativrecht beherrscht.

II. Im Gebiet der Kriegsverwaltung war das Milizrecht schon im 18. Jahrhundert durch die Gesetzgebung specialisirt: auf die Spitze getrieben in dem codificirten Milizgesetz von 1801, 42 Geo. III. c. 90. Dagegen einlenkend hat das Zusatzgesetz 15 et 16 Vict. c. 50 die Verordnungs- und Regulativgewalten in weitem Maße wiederhergestellt; ebenso das neue Gesetz über die Volontärcorps 26 et 27 Vict. c. 65. — Die Verwaltung der stehenden Armee wird durch die jährlich erneute mutiny-bill geregelt, deren Hauptartikel seit langer Zeit gleichmäßig die Stellung der Soldarmee in allen Punkten fixiren, wo sie mit dem individuellen Recht collidirt, — alles Uebrige den Regulativgewalten überlaßend.

II. Im Gebiet der Marineverwaltung war im Lauf des 18. Jahrhunderts Kriegsrecht und Disciplin in die Gestalt eines codificirten Gesetzes gebracht, an dessen Stelle jetzt die Marine Discipline Acts 1860, 1861, 1864 getreten sind. Außerdem waren die Einzelheiten der Verwaltung weit über Bedürfniß hinaus durch Gesetze normirt; wogegen die neueste Gesetzgebung einlenkend die

Regulativgewalten wiederherstellt und nur die persönliche Dienstpflicht durch die Gesetzgebung im Einzelnen regelt.

III. Im Gebiet der Finanzverwaltung standen die wichtigsten Grundsätze von Alters her durch die Verwaltungspraxis des Exchequer fest; die Gesetzgebung beschränkte sich daher lange Zeit auf Abänderung von Einzelheiten. Der Uebergang der Domänen und Forsten in die parlamentarische Regierung und die Erweiterung des Steuersystems führten aber zu einer anschwellenden, zuletzt consolidirten Gesetzgebung auf dem Gebiet der Finanzeineinnahmen. Die Hauptbildungen sind:

Das codificirte Gesetz über die Domänenverwaltung 10 Geo. IV. c. 50.

Die codificirte Zollordnung, Customs Consolidation Act 1853.

Die codificirte Postordnung 1 Vict. c. 32—36.

Das Gesetz über die Staatsgrundsteuer 38 Geo. III. c. 60.

Das Gesetz über die Einkommensteuer 5 et 6 Vict. c. 35.

Zwischendurch gehen zahllose Gesetze über die minder wichtigen Staatseinnahmen und fortlaufende Amendirungsgesetze zu den codificirten Hauptgesetzen.

Für das parlamentarische Controllrecht maßgebend wurde das Gesetz 4 et 5 Will. IV. c. 15, und das Gesetz über die Staatscontrolle und Oberrechenkammer, Exchequer and Audit Act 1866, 29 et 30 Vict. c. 39.

IV. Die Verwaltung des Inneren nach dem mittelalterlichen System der Friedensbewahrung beruht noch immer zum Theil auf common law. Im laufenden Jahrhundert ist indessen eine consolidirte Polizeigerichtsordnung 1848, 11 et 12 Vict. c. 43 ergangen. Es sind ferner Hauptzweige der Polizeiverwaltung consolidirt, wie die Bettel- und Vagabundenpolizei in 5 Geo. IV c. 83. Die alte Gewerbeordnung 5 Eliz. c. 4 ist durch die neuere Gesetzgebung aufgehoben, so weit sie innungsmäßige oder communale Beschränkungen des Gewerbebetriebs und der Lehrlingsschaft enthielt. Dagegen ist von polizeilichen Gesichtspunkten aus codificirt: die Bäckerordnung 6 et 7 Will. c. 37; die Brauordnung 42 Geo III. c. 38; die Apothekerordnung 55 Geo. III. c. 194; die Trödler- und Hausirerordnung 50 Geo. III c. 41; die Pfandleiherordnung 39 et 40 Geo III. c. 99; die Maß- und Gewichtordnung 5 et 6 Will. IV. c. 63; das Personenfuhrwesen 2 et 3 Will. IV. c. 121; die Ertheilung der Schankconcessionen

6 Geo. IV. c. 61. Die alte Arbeitspolizeiordnung 5 Eliz. c. 4 ist großentheils außer Kraft gesetzt durch 53 Geo. III. c. 40 und in entgegengesetzter Richtung modificirt durch die Gesetzgebung über das Truck- und Cottagesystem 2 Will. IV. c. 36. 37; über die Arbeiterverbindungen 6 Geo. IV. c. 129 und über die Beschränkungen der Fabrikarbeit. — Es ist ferner consolidirt die Wegepolizei in 5 et 6 Will. IV. c. 150 und in der Chausseeordnung 3 Geo. IV c. 126; die Jagdordnung in 1 et 2 Will. IV. c. 32. — Für das System der Strafvollstreckungen ist die codificirte Prisons Act 1865, 28 et 29 Vict. c. 126 ergangen. — Für die ausführenden Organe der Friedensbewahrung endlich erscheinen die consolidirenden Gesetze über die Ernennung der unbesoldeten constables 5 et 6 Vict. c. 101; über die Organisation der special constables 1 et 2 Will. IV. c. 41; über die Zwangseinführung der besoldeten constabulary 19 et 20 Vict. c. 19. — Trotz dieser umfangreichen Nachhülfen genügte indessen das alte System nicht mehr für gewisse Gebiete der inneren Landesverwaltung, in welchen durch die Gesetzgebung des letzten Menschenalters ein modernisirtes Administrativsystem mit gewählten Gemeinderäthen unter unmittelbarer Leitung einer Ministerialbehörde, mit Abstreifung der Rechtscontrollen, entstand.

VI. Das Gebiet der Verwaltung des Inneren nach dem modernisirten Administrativsystem hat seinen Schwerpunkt in dem großen Armengesetz von 1834, 4 et 5 Will. IV. c. 76. Für die Gesundheits- und Baupolizei wird zwar noch einmal eine Gesetzgebung nach dem System des selfgovernment in den Nuisances Removal Acts 1848, 1849, 1855 versucht; von überwiegendem Erfolg ist aber die Büreaukratisirung dieses Gebiets in der General Health Act 1848 für größere Gemeinden, der Local Government Act 1858 für kleinere Gemeinden, und für die Metropolis in der Metropolis Management Act 1855, der Bauordnung 18 et 19 Vict. c. 122, der Begräbnißordnung 13 et 14 Vict. c. 52. Derselben Richtung gehört an die Wegeordnung von 1836, 5 et 6 Will. IV. c. 50 und die ergänzende Wegeverwaltungsordnung 1862, 25 et 26 Vict. c. 61, zum Theil auch die Chausseeordnung 3 Geo IV. c. 126. Ein neues System administrativer Polizeiverwaltung entsteht ferner durch die Städteordnung von 1835, 5 et 6 Will. IV. c. 76, und in noch erweiterter Gestalt durch das Gesetz über die hauptstädtische Polizeiverwaltung Metropolitan Police 10 Geo. IV. c. 144. — Ein

Niederschlag aus diesem neueren Verwaltungssystem ist das Gesetz über die Civilstandsregister 6 et 7. Will. IV. c. 85. 86.

VII. Ein gesondertes Gebiet der Handels-, Schifffahrts- und Eisenbahnverwaltung entstand aus den Bedürfnissen der neuen Gesellschaft durch Combination von Gesichtspunkten der Sicherheits-, Gesundheits- und Verkehrspolizei. Ihr Schwerpunkt liegt in der mustergültigen Codification der Kauffahrteischiffahrtsordnung Merchant Shipping Act 1854, 17 et 18. Vict. c. 104, und in dem Gesetz über die Beförderung der Seepassagiere 18 et 19. Vict. c. 119. Die Eisenbahngesetzgebung ist durch eine Reihe von Einzelgesetzen stückweise gebildet, ohne bisher zu einem Abschluß zu gelangen.

VIII. Im Gebiet der Gerichtsverwaltung beruht das von den Civilgerichten anzuwendende Recht noch immer überwiegend auf common law, während das Strafrecht in seinen wichtigsten Theilen nach Gruppen codificirt ist. Das Prozeßverfahren der Reichsgerichte ist neugeordnet durch die Common Law Procedure Acts 1852. 1854. und durch die fiskalische Prozeßordnung 28 et 29. Vict. c. 104; die Localjurisdiction durch das Gesetz über Organisation und Verfahren der Kreisgerichte 9 et 10. Vict. c. 95 ꝛc. — Für das Gebiet der jurisdictio extraordinaria ergeht eine neue Kanzleiprozeßordnung 15 et 16. Vict. c. 86, die neue Bankrutt-Prozeßordnung 24 et 25. Vict. c. 134, die Gesetze über die Neubildung eines Testaments-, Nachlaß- und Ehegerichts 20 et 21. Vict. c. 77. 85. — Die Bureauordnung der Reichsgerichte wurde durch 15 et 16 Vict. c. 73, die der Billigkeitsgerichte durch einzelne Gesetze in ihren Grundzügen normirt. Eine Menge von technischen Einzelheiten des Verfahrens, die innere Regelung des Bureauwesens, des Geschäftsganges und die Gebührentarife bleiben indessen den Regulativen der verschiedenen Gerichtsbehörden, meistens unter Mitwirkung des Lordkanzlers, überlassen. — Für das summarische Verfahren der Friedensrichter in enger Verbindung mit dem Polizeiverwaltungssystem ergingen die consolidirenden Gesetze von 1847: eine Polizeiprozeßordnung, eine Voruntersuchungsordnung und ein Gesetz über die Civilverantwortlichkeit der Friedensrichter 11 et 12 Vict. c. 42—44. — Für das Nebenpersonal der Gerichte endlich die Anwaltsordnung 6 et 7 Vict. c. 73.

IX. Im Gebiet der staatskirchlichen Verwaltung ergingen als Grundgesetze die Suprematie- und Uniformitätsacten

1. Eliz. c. 1. 2; 13 et 14. Car. II. c. 4. mit zahlreichen ergänzenden Gesetzen; darunter die neuere Gesetzesgruppe über die Einsetzung einer Generalcommission zur Regelung und Reform der äußeren Kirchenverwaltung und des Kirchenbauwesens Ecclesiastical Commissioners for England, ausgestattet mit weitgehenden Verordnungsgewalten. Für die Neubildung eines rein kirchlichen, vom weltlichen Kirchspiel getrennten Gemeindesystems erging die New Parishes Act 19 et 20. Vict. c. 24. Für die innere Kirchenverwaltung: das Gesetz über die Fassung der Amtseide der staatskirchlichen Geistlichkeit 28 et 29. Vict. c. 122; über das Disciplinar-Verfahren gegen die staatskirchliche Geistlichkeit 3 et 4. Vict. c. 86; wogegen die Einzelheiten der inneren Verwaltung den Regulativgewalten des bischöflichen Amts überlassen bleiben.

Indem die Staatskirche auch nach der Reformation den Volksunterricht mit der kirchlichen Lehre identificirte und eine Herrschaft über das Gesammtgebiet des geistigen Lebens beanspruchte, behandelte sie die Landesuniversitäten als Filiale der Staatskirche, verhinderte die Entstehung eines geordneten Volksschulwesens, eines zusammenhängenden Unterrichtssystems und eines besonderen Lehrerstandes, und nöthigte die juristischen und medizinischen Professionen zu abgesonderten, selbstständigen Incorporationen. Das Bedürfniß der neuen Gesellschaft bildet dagegen:

X. Ein Gebiet des Unterrichtswesens und der gelehrten Professionen.

Ein neues System des Volksunterrichts geht zunächst von den Privatschulgesellschaften aus, mit reichlichen Staatsunterstützungen, deren Normativbedingungen der ausführenden Behörde überlassen bleiben durch allgemeine Schulregulative, ohne bisher zu einer gesetzlichen Regelung zu gelangen.

Die Universitäten und alten Stiftungsschulen bestehen nach dem System der Incorporation; für Oxford und Cambridge sind aber tief eingreifende Gesetze über eine schrittweise Umbildung der Universitätsstatuten ergangen.

Die Advocatur und Anwaltschaft besteht nach dem System der Genossenschaften und Incorporationen, unabhängig von der Staatsverwaltung; für die Letztere ist indessen das System der Einregistrirung durchgeführt in der Anwaltsordnung von 1843, 6 et 7 Vict. c. 73.

Das Personal der Aerzte und Wundärzte besteht ebenso selbstständig unter dem System der Incorporation; die Medical

Act 1858, 21 et 22 Vict. c. 90, führt aber die Einregistrirung der Aerzte durch, unter einem Obermedizinal-Collegium, zum Zweck einer schrittweisen Verbesserung ihrer Vorbereitungscurse und Prüfungen.

Geistlichkeit und Lehrpersonal der Dissenters ist durch eine Reihe von Gesetzen, welche die alten Strafbestimmungen und Dishabilitäten der protestantischen Dissenters, Katholiken und Juden aufheben, in die Stellung der gelehrten Professionen getreten. Als Ergänzung tritt dazu:

XI. Das Gebiet der Colonialverwaltung, welches um den engeren Kreis von Großbritannien sich wie weitere Ringe ansetzt.

Die Verwaltung Irlands ist zwar durch die Unionsacte von 1801 incorporirt, jedoch unter Beibehaltung von provinciellen Besonderheiten der Gerichts-, Polizei-, Steuer- und Kirchenverwaltung, durch welche ein fortlaufendes System von besonderen Parlamentsstatuten für Irland bedingt ist.

Die Colonien und auswärtigen Besitzungen haben, soweit die geographischen und Culturverhältnisse es gestatten, durch die neuere Gesetzgebung ihre gesonderten Verfassungen erhalten, unter Vorbehalt der Obergesetzgebung des englischen Parlaments und eines Cassirungsrechts gegen Acte der Collegiallegislatur.

Die besonderen Verhältnisse des ostindischen Reichs sind jetzt grundsätzlich normirt durch das Ostindische Reichsverwaltungsgesetz 1858, 21 et 22 Vict. c. 106, und durch Organisationsgesetze über die Gouvernements- und Präsidentschaftsräthe, über die Gerichte und über einzelne Hauptgrundsätze der localen Militär- und Civilverwaltung.

In diesem ganzen Gebiet sind, der Natur der Sache entsprechend, zahllose Beziehungen einerseits den Regulativgewalten des Centralamts, andererseits der Coloniallegislatur überlassen.

Diese Uebersicht gibt die Hauptgebilde der englischen Gesetzgebung über das öffentliche Recht. Sie wird ergänzt durch mehre Tausende Verwaltungsgesetze, welche durch neuere Amendirungs- und Consolidationsgesetze oft massenhaft aufgehoben werden, aber nur, um durch neue Amendirungs- und Zusatzgesetze zur Consolidation bald wieder reichlich ersetzt zu werden.

Die englische Gesetzgebung hat trotz dieser Ausdehnung nicht versucht, das ganze Verwaltungsrecht durch Parlamentsstatuten fixiren zu wollen. Kein namhaftes Gesetz ist im gegenwärtigen Jahrhundert zur Regelung des öffentlichen Rechts ergangen, in welchem nicht gewisse Functionen den orders in council, oder noch gewöhn-

licher den Departementsregulativen überlassen wären (Gn. II. §. 52. und Register voc. Regulativgewalten): doch so, daß der Umfang der Regulativgewalten auf ein bestimmt bezeichnetes Gebiet beschränkt, und daß das competente Departement bezeichnet wird, wobei freilich der Ausdruck „Staatssecretär" allen vorhandenen Staatssecretären concurrirende Gewalten gibt. Es wird dabei immer mehr herrschende Maxime, die Verwaltung zu einer Vorlegung der orders in council und der Departementsregulative an beide Häuser des Parlaments zu verpflichten.

Feststehend ist in diesem tiefverschlungenen Verhältniß nur der Grundgedanke, daß die persönlichen und die Geldleistungen der Gesellschaft (die Dienstpflicht des Volks und ihre Surrogate), daß das Privatrecht und das Strafrecht durch verfassungsmäßige Parlamentsgesetze geordnet sein sollen, und daß common law und Parlamentsstatut nur durch Parlamentsstatut geändert werden können. Im Uebrigen ist die Abgrenzung zwischen Gesetz, Verordnung und Regulativ eine flüssige, verschieden nach Verwaltungsgebieten und Zeitbedürfnissen. Die mannigfaltigen Collisionen der Staatsgewalt mit dem Rechtskreis des Einzelnen sind bis zur Grenze des Möglichen gesetzlich geordnet. Diese Grenze des Möglichen läßt sich aber nicht in allgemeine Formeln bringen: in der Regel hat sich erst aus Vorarbeiten und längeren Erfahrungen der Verwaltung in den einzelnen Gebieten der richtige Gesichtspunkt der Gesetzgebung gefunden.

Eine Regelung der Ausübung der Staatshoheitsrechte durch Gesetze war auf dem Continent nicht möglich, so lange die Staatsgewalten selbst nicht zur reifen Entwickelung gekommen. Sie war also weder im Feudalstaat möglich, noch in dem Uebergang aus dem Feudalismus in den absoluten Staat.

In Frankreich insbesondere waren Adel, Geistlichkeit und Städte die eigentlichen Gegner sowohl der Regierungsrechte der Krone wie der gleichmäßigen Vertheilung der Staatslasten. Eine der englischen analoge Gesetzgebung war also durch die Stände unmöglich. An Stelle derselben traten die arrêts des königlichen Raths, welche die nothdürftigsten Anforderungen des fortschreitenden Staats zu erfüllen hatten. Die Staatsverwaltung bedurfte in der Wirklichkeit eines sehr weiten Spielraums zu der stückweisen Bildung des neuen Heerwesens, der neuen Steuerverhältnisse, der nothdürftigen Grundlagen der Polizei, des Armenwesens u. s. w. Das Eigenthümliche der französischen Bildung ist nur die Allgeschäftigkeit und Unstetigkeit dieser Regulativgewalten. Statt Grundregeln zu schaffen, „überwindet die Staatsverwaltung jedesmal das Hinderniß des Augenblicks durch Ausnahmsregeln, welche vorhandene Rechte vermindern, vermehren, nehmen, zurückgeben, wiederzurücknehmen." Wird auch eine Verordnung nicht abgeändert, so wechselt doch mit jedem Tage die Art, wie man Anwendung davon macht. „Täglich verfährt die Regierung ausnahmsweise anders als sie es

selbst verordnet hat. Keines ihrer Rechte ist regelmäßig anerkannt, noch fest gegründet." Die Grenzen aller Gewalten bleiben aber dunkel, weil dies zugleich der Idee der „persönlichen" Regierung der Majestät schmeichelt, den Vortheilen der privilegirten Klasse, den Gewohnheiten der Bureaukratie dient. Unter diesen Zuständen des ancien régime konnte sich die Idee eines öffentlichen Rechts überhaupt nicht bilden, und soweit sie vorhanden, nur zu Grunde gehen. Aus dem ancien régime heraus kannte die Gesellschaft den Staat nur in der Gestalt eines Königthums, welches nach seinem souveränen Ermessen alle öffentlichen Verhältnisse ordnete, — vorbehaltlich der unter Gerichtsschutz gestellten Privatrechte, Privilegien und Befreiungen. Von der Nothwendigkeit, Staatsgewalten durch Gesetze zu normiren, hatte die französische Gesellschaft beim Ausbruch der Revolution keine Ahnung. Sie suchte nur einen Staatssouverän, der den jetzigen Bedürfnissen der Gesellschaft genügte, und da die alte Dynastie dieser Anforderung unzweifelhaft nicht genügte, so erklärte sich die Gesellschaft selbst für souverän, um die neuen Gewalten einzusetzen. Dieser neue „Volkssouverän" wird aber als „unmittelbare Quelle" aller öffentlichen Gewalten ganz in derselben Weise gedacht, wie der König im ancien régime. Wie das Königthum der Bourbonen der Träger eines unbeschränkten, täglich wechselnden Staatswillens im Sinne der privilegirten Klassen gewesen: so erscheint der neue Souverän als unbeschränkte Staatsgewalt für die Interessen der nicht privilegirten Klassen. Napoleon I. verfuhr daher durchaus als Erwählter des Volks, indem er unter Beseitigung des Feudalismus, unter Anerkennung aller socialen Grundlagen der Revolution, den alten Verwaltungsapparat in gereinigter Gestalt wiederherstellte. Als dann nach dem Sturz Napoleons die besitzende Klasse der neuen Gesellschaft sich der Staatsgewalt bemächtigte, schob man dem englischen Begriffe der Regierung nach Gesetzen den sehr verschiedenen Begriff einer Staatsverwaltung nach den Beschlüssen der zweiten Kammer unter. Der französische Constitutionalismus baut den Verfassungsstaat nicht auf den Grundsatz der Verantwortlichkeit der Verwaltung nach den Gesetzen des Landes, sondern auf eine „Minister-Verantwortlichkeit", welche im Sinne der zeitigen Majoritätsbeschlüsse den Apparat einer absolutistischen Militär-, Gerichts-, Finanz- und Polizeigewalt handhaben soll. Die Staatsgewalt ist und bleibt die Dienerin der Gesellschaftsinteressen, und wird durch den Constitutionalismus nur in ein Schaukelsystem der Interessen versetzt.

Die deutsche Staatsbildung unterscheidet sich davon in erheblichen Punkten. Bei dem Uebergang aus dem Feudalstaat bedurfte die Verwaltung auch hier eines sehr weiten Spielraums zu einer langsamen, vorsichtigen, der damaligen Schwäche des monarchischen Princips entsprechenden Ausbildung der Staatsgewalten, zur allmäligen Ausgleichung der Rechte und Pflichten im Staat. Alle wichtigen Verhältnisse des öffentlichen Rechts gestalten sich daher zunächst durch Regulativ-, Aufsichts- und Entscheidungsgewalten aus den großen Beamtenkörpern heraus. Gehemmt durch ständische (mittelbar durch die Reichsverfassung geschützte) Rechte, durch stetige Hindernisse der Privilegien und Steuerbefreiungen, durch den persönlichen Einfluß der Privilegirten an den fürstlichen Höfen, mußte das öffentliche Recht sich experimental durch Regulative bilden, die unter Umgehung der Landstände kraft landesfürstlicher Autorität Geltung erlangten. Solche Erlasse beanspruchten nach unten hin Gesetzeskraft, während sie nach oben hin bewegliche Verwaltungsnormen blieben, abänderlich durch einen persön-

lichen Willen, mit oder ohne Beirath der Beamtenkörper. Nicht blos für die Beamten, sondern auch für die Masse der Bevölkerung konnte dabei ein Bewußtsein fester Rechtsschranken der Staatsgewalt gegen den Einzelnen in diesem Kreise sich nicht wohl bilden. Rechte des Einzelnen kannte man auf diesem Gebiet nur, soweit sie als Individualrecht, Privilegium, Monopol, Befreiung von Staatslasten und Steuern dem Staate gegenüberstanden. Das Wesen des öffentlichen Rechts, als der durch Gesetz und Rechtsspruch normirten Anwendung der Staatsgewalten, ging in den unbestimmten Begriff der „Verwaltung" auf, entsprechend der thatsächlichen Regierungsweise.

Die deutsche Rechtsanschauung documentirt sich aber schon seit dem 18. Jahrhundert in dem bedeutungsvollen Fortschritt, daß man die wichtigsten landesherrlichen Erlasse, welche einzelne Zweige der Staatsgewalt dauernd zu regeln bestimmt waren, unter dem Namen von Gesetzen (oder ähnlichen, noch schwankenden) Bezeichnungen in solenner Form zu publiciren und von den wechselnden, specielleren Verwaltungsregulativen zu scheiden begann. Eine volle Bedeutung enthielt diese Unterscheidung von Gesetz und Verordnung nur für die Gebiete des Privatrechts und Strafrechts, in welchen die Competenz der Gerichte die absolute Geltung des Gesetzes sicherte. Für das Gebiet des öffentlichen Rechts war der Fortschritt nur ein halber, da das Verwaltungsgesetz einer nicht gleichmäßigen Auslegung der Verwaltungsbehörden überlassen blieb, die unter allgemeiner oder specieller Autorisation zahlreiche Dispensationen und Suspensionen sich erlaubten, welche ohnehin für altständische Rechte, für die Stellung der höheren Klassen im Allgemeinen, beansprucht wurden. Alle solche Verwaltungsgesetze blieben eben auf die Anwendung und Auslegung durch die „Behörden" berechnet, deren biegsame Praxis zeit- und ortsweise auch durch Hofrescripte durchkreuzt wurde. Vor Allem fehlte der specifische Charakter des Rechts, Erzwingbarkeit durch die Gerichte und Verantwortlichkeit der Beamten gegenüber dem Verletzten. Diese Gesetzgebung über das öffentliche Recht behielt damit den flüssigen prekären Charakter einer lex imperfecta, den man mit einem privatrechtlichen Vergleich als eine naturalis obligatio der Staatsgewalt bezeichnen möchte. Immerhin lag darin ein Fortschritt zum Rechtsstaat, ein ausgesprochener Grundsatz, eine moralische Verpflichtung, welche unter besseren Regierungen sich in der Regel wirksam erwies.

Noch eine zweite Eigenthümlichkeit charakterisirt die deutschen Bildungen im Unterschied von den französischen. Es war das den collegialischen Mittelbehörden häufig überlassene Regulativrecht, welches aus der stärkeren Conservirung provinzieller Besonderheiten entsprang und die Gefahren einer absoluten Regierungsform verminderte. In der preußischen Gesetzgebung von 1808 erscheint es als Befugniß der Landesregierungen, Strafverordnungen mit dem höchsten Strafmaß der sogenannten willkürlichen Strafe unter der Voraussetzung zu erlassen, daß die Verordnung entweder an ein schon vorhandenes Verbotsgesetz anknüpfe oder mit Genehmigung der Ministerialbehörde erlassen sei.

Dieser halbentwickelte Zustand des öffentlichen Rechts rückt einen Schritt weiter durch die beschworenen Staatsverfassungen. Die darin als wesentlich bezeichneten Normen für die Ausübung der Staatsgewalten sollen unabänderlich und erzwingbar sein, — erzwingbar wenigstens im Sinne der Verfassung, die selbst wieder in wichtigen Punkten den Charakter der lex imperfecta behält. Die in der Verfassung bezeichneten Normen verlieren da-

mit den Charakter der Beweglichkeit, wie auch die englischen Parlamente schon in den ersten Anfängen diese Unabänderlichkeit erstreben und damit das Fundament des Rechtsstaats legen. Der conservativste Grundsatz aller Staatsbildung, daß Gesetze nur durch Gesetze abzuändern, kommt erst in der constitutionellen Monarchie zur sanctionirten Geltung, und durch den Verfassungseid zu einer neuen moralischen Garantie. Das auf publizirten Gesetzen ruhende Verwaltungsrecht erhält dadurch eine Stabilität, welche die absolute Monarchie vergeblich erstrebt hat.

Zugleich entsteht die früher fehlende feste Grenze zwischen Gesetz und Verordnung: Gesetz ist die mit Zustimmung der verfassungsmäßigen Landesvertretung erlassene Verordnung; Verordnung der Ausdruck des Staatswillens ohne diese Zustimmung.

Die Schwierigkeit des Verhältnisses zwischen beiden ist damit freilich noch nicht gehoben. Es steht nunmehr fest, daß ältere „Gesetze" nur durch ein mit Zustimmung der Landesvertretung erlassenes neueres Gesetz zu ändern sind. Welche der älteren königlichen Erlasse sollen aber als Gesetze gelten? Die zu allen Zeiten schwankenden Bezeichnungen allein entscheiden darüber nicht; in Preußen indessen ist nach Maßgabe früherer Gesetze entscheidend das formelle Merkmal der Publication durch die Gesetzsammlung &c. Dies an sich klare Merkmal wird aber wieder schwankend, da publicirte Verordnungen unstreitig auch Clauseln enthalten, welche von Anfang an nur als wechselnde Verwaltungsregulative gemeint waren, und die man nach der Weise absoluter Staatsregierung nicht streng von den dauernd gemeinten Organisationen abschied.

Wer soll darüber aber im **streitigen** Falle entscheiden? Soll es der einzelne Departementschef? so ist die ganze ältere Gesetzgebung in die Discretion der zeitigen Minister gestellt. Der Departementschef umgeht die nothwendige Zustimmung der beiden Häuser des Landtags zur Abänderung der bestehenden Gesetze durch die einfache Erklärung, daß ein früheres Gesetz oder Gesetzartikel nur als Regulativ gemeint sei. Die Urheber der preußischen Verfassung haben anscheinend an die Ministerverantwortlichkeit als Regulator dieses Mißbrauchs gedacht; die Ministerverantwortlichkeit ist aber unausgeführt geblieben. Und so erscheint gleich im Eingang unser Verwaltungsrecht als eine lex imperfecta. Die deutsche Weise ist noch immer dabei geblieben, weittragende Grundsätze mit großer Entschiedenheit auszusprechen, aber schwach und halb durchzuführen. Die Energie zur ganzen Durchführung fehlt aber, weil die heutige Gesellschaft in stetigem Wechsel mit neuen großen „Principien" beschäftigt ist.

Ebenso schwankend ist die Begrenzung nach der anderen Seite. Der verfassungsmäßigen Gesetzgebung mit Zustimmung der Kammern wird gegenübergestellt der Begriff der königlichen Verordnungen. Als solche werden bezeichnet (1) die sogenannten Nothverordnungen, Art. 63 der Verf.-Urk.; (2) die Verordnungen zur Ausführung von Gesetzen, Art. 45 der Verf.-Urk. Der erste Begriff entsprach den überkommenen Doctrinen des französischen Constitutionalismus, der zweite den geläufigen Vorstellungen der Juristen, da im Gebiet des von den Gerichten anzuwendenden Privat- und Strafrechts allerdings die Verordnung nur als Ausführung eines Gesetzes Bedeutung hat. Allein für das öffentliche Recht sind diese Begriffe unzureichend. Trotz der in Reminiscenz an den Absolutismus leicht erklärlichen Abneigung gegen das Verordnungsrecht muß zugestanden

werden (von Rönne, Preuß. Staatsrecht, Band Ia. S. 167), daß das Verordnungsrecht viel weiter geht, und namentlich umfaßt:

1) Das Recht, in denjenigen Fällen, wo das Gesetz nur die leitenden Grundsätze aufstellt, die erforderlichen Detail-Vorschriften, diesen Grundsätzen entsprechend, zu geben.

2) Das Recht zur Anordnung derjenigen Anstalten, welche zur Ausführung des Gesetzes erforderlich sind, ferner die Bestimmung der dazu nöthigen, in der Regierungsgewalt überhaupt bereits enthaltenen Mittel, und die Befugniß zum Erlaß allgemeiner Instructionen für die zum Vollzug der Gesetze bestimmten Behörden, insbesondere über deren Geschäftsgang und das von ihnen zu beobachtende Verfahren.

3) das Recht, solche allgemeine Verfügungen zu erlassen, welche lediglich die Verwaltung, im Gegensatz zur Rechtspflege betreffen, und nur aus dem Oberaufsichtsrecht der Staatsgewalt entspringen, insofern Gesetze nicht geändert und Lasten nicht aufgelegt werden.

Allein das Verordnungsrecht ist auch damit nicht erschöpft. Die Idee, die königliche Gewalt als den bloßen „Beauftragten" der Gesetzgebung anzusehen, ist französischen Doctrinen von der Souveränetät der Gesellschaft entlehnt, die ohnehin in unlösbare Widersprüche gerathen. In Deutschland ist sie unvereinbar mit dem hergebrachten Recht der Monarchie (Würtembergische Verfassung Art. 57), mit den Bedürfnissen des Staats, und am unvereinbarsten mit den Bedürfnissen der heutigen Gesellschaft. Jedes Eintreten auf die concreten Gebiete unseres Verwaltungsrechts wird zu dem Anerkenntniß nöthigen, daß die Verordnung jedenfalls die Stelle der Gesetze da vertreten muß, wo es an einem Gesetz fehlt. In den wichtigsten Beziehungen würde es in Preußen an jeder Norm fehlen, wenn man nicht ältere Verordnungen trotz mangelnder Publikation für die Verwaltung als bindend anerkennt. Noch einleuchtender aber ergiebt sich, daß es praktisch unmöglich ist, die Thätigkeit des Staats in allen seinen Aufgaben durch die Gesetzgebung zu regeln; wie denn auch das omnipotente englische Parlament gezwungen ist, in jeder Session das Gebiet der Verordnungs- und Regulativgewalten zu erweitern. Für die Interessen der modernen Erwerbsgesellschaft ist die Erschöpfung der Staatsgewalt in Gesetzen um so unmöglicher, weil Niemand da ist, solche allumfassenden Gesetze zu geben, da die schwankenden, wechselnden, widersprechenden, sich selbst unklaren Interessen der heutigen Gesellschaft durch die Gesetzgebung nicht zu befriedigen, und eine starre Fixirung am allerwenigsten im Sinne des socialen Volkssouveräns sein würde. Man wird weitergehend vielmehr anerkennen müssen:

1) daß für die Regelung gewisser Verhältnisse des öffentlichen Rechts grundsätzlich die Verordnung die rechte Form des Staatswillens bildet. Es gilt dies von der Organisation der Staatsverwaltungsbehörden (wie in England), für welche auch durch zahlreiche Präcedenzfälle das Verordnungsrecht nach Publication der Preußischen Verfassung geübt ist. Es gilt ferner von Ertheilung der Korporationsrechte, auch mit Einschluß der Expropriationsbefugnisse, überhaupt von dem Gebiet, welches den Hauptinhalt der englischen Privatbills ausmacht.

2) Das Verordnungsrecht muß als verbindlicher Staatswille praeter legem gelten in den Gebieten, welche rechtlicher Normirung bedürfen, in denen es aber an einem Gesetzact fehlt. Die Grenze der Verordnungen ad 1 und 2 liegt in dem Grundsatz, daß Privatrecht und Strafrecht nur unter der Autorität

formeller permanenter Gesetze gehandhabt werden, und daß persönliche und Steuerlasten nur mit Zustimmung der Landesvertretung begründet werden können. Die englische Gesetzgebung hat in praktischer Weise die Grenze so gezogen, daß sie concret und bestimmt ausspricht, was durch Verordnung nicht geschehen darf; während in Form von allgemeinen Resolutionen (Verfassungsartikeln) über die Betheiligung der Kammern an der Gesetzgebung der entscheidende Punkt nicht getroffen wird. Das Wesentliche ist die volle, nur durch Ministerverantwortlichkeit erzwingbare Durchführung des Grundsatzes, daß Gesetze nur durch Gesetze abänderlich.

3) Durch Delegation werden wie in England fortwährend dem König, dem Gesammtministerium, den einzelnen Ministern, bez. auch Provinzialbehörden, gesetzgebende Functionen im Wege der Verordnung und des Regulativs überlassen werden müssen. Unentbehrlich ist diese Gesetzbebung per delegationem für polizeiliche Verordnungen, die wegen ihres umfassenden Charakters schon hier zu berühren sind. Die V. O. von 1808 hatte solche in weitem Maße den Landesregierungen delegirt in Berücksichtigung provinzieller Besonderheiten. Das neuere Gesetz über die Polizeiverwaltung vom 11. März 1850 geht den Anforderungen der neuen Gesellschaft entsprechend von der Voraussetzung aus, daß diese Klasse von Regulativen, localen Bedürfnissen entspringend, von den Localpolizeibehörden zu erlassen sei. Die Befugnisse des französischen Maire werden demnach auf die Ortspolizei, d. h. auf Stadtpolizeibehörden und auf ländliche Ortsobrigkeiten übertragen (die sich noch massenhaft in dem feudalen Zustand der Gutspolizei befinden), nach folgenden Grundsätzen:

„Die mit der örtlichen Polizeiverwaltung beauftragten Behörden sind befugt, nach Berathung mit dem Gemeinde-Vorstande, ortspolizeiliche, für den Umfang der Gemeinde gültige Vorschriften zu erlassen, und gegen die Nichtbefolgung derselben Geldstrafen bis zum Betrage von 3 Thlrn. (mit Genehmigung der Regierung 10 Thlrn.) anzudrohen."

„Der Regierungspräsident ist jedoch befugt, jede ortspolizeiliche Vorschrift durch einen förmlichen Beschluß unter Angabe der Gründe außer Kraft zu setzen."

„Die Bezirksregierungen sind befugt, für mehre Gemeinden ihres Verwaltungsbezirks oder für den ganzen Umfang desselben gültige Polizeivorschriften zu erlassen und gegen die Nichtbefolgung derselben Geldstrafen bis zu dem Betrage von 10 Thlrn. anzudrohen."

„Es dürfen in alle diese polizeilichen Vorschriften indessen keine Bestimmungen aufgenommen werden, welche mit den Gesetzen oder den Verordnungen einer höheren Instanz im Widerspruche stehen."

„Der Minister des Innern ist befugt, soweit Gesetze nicht entgegenstehen, jede polizeiliche Vorschrift durch einen förmlichen Beschluß außer Kraft zu setzen."

Die Fehler dieser Delegation liegen:

1) in der fehlenden Begränzung der Verordnungsgewalt. Verordnungen „zum Schutz der Person und des Eigenthums", „zur Sorge für Leben und Gesundheit" und „alles Andere, was im besonderen Interesse ihrer Gemeinde und ihrer Angehörigen geordnet werden muß", dürfen in dieser Unbestimmtheit nicht jeder Localpolizeibehörde, am wenigsten Tausenden von Rittergutsbesitzern oder ihren Polizeiverwaltern überlassen werden!

2) Der Gesichtspunkt der Ortspolizeibehörden ist zu eng und durch mannigfaltige gesellschaftliche Interessen bestimmt: das richtige Organ werden viel-

mehr nur die Kreisverwaltungen und coordinirten Stadtverbände sein (wie in England).

3) Die richtige Form dieser Gesetzgebung kann nur aus einem Körper des Selfgovernment hervorgehen, muß ein Hauptgegenstand einer künftigen Kreisordnung sein, und zwar nach den Principien des Selfgovernment, nicht nach der Formation eines Kreis- oder Stadtparlaments.

Das Verkehrte in dieser Gestaltung der Delegation ist aus der Verquickung des verkommenden Feudalwesens mit der neufranzösischen Stellung des Maire entstanden. Beide sind nach „conservativen" Grundsätzen „organisch" verbunden. Zur Lösung der Confusion tritt aber schließlich der Minister oder der Regierungs-Präsident ein.

Die praktische Lösung der im Verhältniß von Gesetz und Regulativ liegenden Lücken und Mängel wird sich in den einzelnen Gebieten der Staatsthätigkeit ergeben. Daß sie durch allgemeine Resolutionen nicht zu lösen sind, hat der bisherige Verlauf zur Genüge ergeben. Es fehlt der vorherrschenden Meinung in Deutschland nicht an gutem Willen für diese Grundlegung des Rechtsstaats; die gesellschaftlichen Vorstellungen darüber sind indessen noch unklar und unstetig.

§. 7.

B. 1. Die ausführenden Organe der Staatsverwaltung.

Gn. Ib. §. 48. 150—155.

Die ausführenden Organe des Staatswillens hatten in dem normannischen Verwaltungssystem die Gestalt einer persönlichen Regierung mit wechselnden Rathgebern, Commissarien und widerruflich eingesetzten Grafschaftsvögten ohne Zwischenbehörden.

Im dreizehnten Jahrhundert erhält die Centralregierung in Gestalt des permanent council eine festere Gestalt. Die Zusicherungen der M. Charta und die continuirliche Fortsetzung der alten Aemter und Verwaltungsgrundsätze, common law, bildete lange Zeit den einzigen Schutz des Einzelnen gegen die Staatsgewalt.

In der späteren Zeit der Verfassungs-Conflicte werden einige alte Großämter wieder in Commissions aufgelöst. Andererseits verwandelt sich der in der Zeit der Tudors bedeutend gewordene Cabinetsrath des Königs, Secretary of State, in einen Hauptstaatsminister, dessen Functionen später unter mehre Staatssecretäre mit concurrirenden Amtsrechten vertheilt werden, so daß gegenwärtig 5 Minister-Staatssecretäre vorhanden sind, jeder competent für alle Functionen, welche in den Gesetzen dem „Staatssecretär" aufgetragen sind.

Je schwerfälliger die anwachsende Masse der Verwaltungsgesetze wird, desto mehr war die parlamentarische Regierung darauf bedacht,

die Minister-Departements beweglich und büreaukratisch zu gestalten. Je „verantwortlicher" die Minister dem Parlament wurden, desto mehr centralisirten sich alle Verwaltungsorgane. Den obigen Hauptgebieten der Staatsthätigkeit entsprechend sind die heutigen Hauptdepartements:

I. Ein Minister der auswärtigen Angelegenheiten als Chef des gesammten diplomatischen und Consular-Personals.

II. Ein Kriegsminister für die Gesammtverwaltung der stehenden Armee, einschließlich des jetzt aufgehobenen Feldzeugamts.

III. Ein Marineminister mit einem beschließenden Admiralitäts-Collegium zur Seite.

IV. Ein Finanzministerium, dem Namen nach bestehend aus dem Ersten Schatzlord, dem Schatzmeister und drei unbedeutenden Commissarien; während der Sache nach der Schatzkanzler allein als Finanz-Minister fungirt, der Erste Schatzlord als Premier-Minister.

V. Ein Minister des Innern, beschränkt auf gewisse Controll- und Regulativgewalten gegenüber dem abgeschlossenen System des Selfgovernment.

VI. Ein modernisirtes Departement des Innern, in Gestalt des Staatsarmenamts, Gesundheitsamts und einiger Büreaus, welche sich hauptsächlich dem Minister des Innern anschließen.

VII. Ein Handelsminister, nominell in Gestalt eines Handelsamts mit einem dirigirenden Präsidenten und Vicepräsidenten.

VIII. Ein Justizministerium, in welchem der Lordkanzler als erster Justizminister in sehr beschränktem Sinne für das Civildepartement, der Minister des Innern als zweiter Justizminister für das Criminaldepartement mit gewissen Regulativgewalten fungiren.

IX. Kein Ministerium der Geistlichen Angelegenheiten, sondern an dessen Stelle eine „Correspondenz" zwischen bischöflichen Behörden und Staatsdepartements über einzelne Fragen, sowie eine gemischte Centralcommission zur Regulirung des Kirchenguts und der äußeren Verwaltung.

X. Ein Minister des Volks-Unterrichts in der etwas untergeordneten Stellung eines Vicepräsidenten unter den Präsidenten des Geheimen Raths gestellt: im Uebrigen kein Departement für die höheren Zweige des Unterrichts noch für das Medicinal-Personal, an dessen Stelle selbständige Corporationen stehen.

XI. Ein Minister für die Colonien und ein Minister für die ostindische Reichsverwaltung, der letztere mit einem beschließenden Collegium zur Seite.

Nach einer nun beinahe zweihundertjährigen Praxis werden diese Departements in Abhängigkeit von den beiden Häusern des Parlaments geführt. Zuerst unter Wilhelm III. treten die Departementchefs in das Parlament mit der erklärten Absicht, die Regierungsmaßregeln darzulegen und zu vertheidigen. Seit dem Regierungsantritt des Hauses Hannover erklären sich die Minister in zahlreichen Präcedenzfällen für „verantwortlich" in dem Sinne, daß sie ihr Amt niederlegen, wenn ihre Maßregeln entweder von der Krone nicht angenommen oder vom Parlament gemißbilligt werden. Die vom Parlament abhängigen Richtungen der Gesetzgebung, Finanz- und auswärtigen Politik führen nunmehr einen mit den Majoritätsverhältnissen des Parlaments correspondirenden Wechsel in die Spitzen der Staatsverwaltung ein, der sich aber auf die Stellen der Departementschefs, der „politischen" Unter-Staatssecretäre und einige analoge Verwaltungsämter beschränkt, zusammen 34 Stellen (nach einer statistischen Uebersicht von 1860, Parl. Pap. No. 440), und selbst mit Zuziehung der Hofchargen und Nebenstellen im Ganzen höchstens 60.

Auf diesem Wege entsteht das wechselnde Cabinet, Her Majesty's Government, der Ministerrath, als das vermittelnde Personal, welches das „Vertrauen" der Krone und des Parlaments gleichzeitig besitzt, — als das beiden verantwortliche Verbindungsglied. Es gehören dazu als stimmführende Mitglieder außer den Chefs der obigen Haupt-Departements nach Arrangement auch noch einzelne Chefs von Specialdepartements und ein Paar Großbeamte ohne eigentliches Verwaltungsdepartement (Minister ohne Portefeuille), im Ganzen 12—18 Personen, unter welchen der Zusammenhang erhalten wird durch formlose Ministerconferenzen. Der Ministerrath in dieser Gestalt ist Träger des Verordnungs- und Regulativrechts der Krone, mit der Maßgabe, daß orders in council in einer Ceremonialsitzung des Conseil unter persönlichem Vorsitz des Souveräns sanctionirt werden. Abgesehen von der Verständigung über Hauptmaßregeln und einige Hauptanstellungen führt übrigens jeder Departementschef seine Verwaltung selbständig, und vertritt sein Departement im Parlament persönlich in dem einen Hause, beziehungsweise durch seinen Unter-Staatssecretär im andern Hause.

Die regelmäßige Gestalt eines englischen Ministerdepartements

ist danach ein einzelner Verwaltungschef mit einem politischen Unter-Staatsfekretär. Wo dem Namen nach ein Collegium besteht, administrirt doch dem Gebrauch nach ein verantwortlicher Chef. Neben dem parlamentarischen Unterstaatssecretär steht mindestens ein permanenter Unterstaatssecretär. Die Unterstaatssecretäre mit einigen Specialreferenten sind die eigentlichen Decernenten der laufenden Verwaltung unter „Verantwortlichkeit" des Chefs, welcher das Departement im Parlament vertritt. Das Büreaupersonal wird regelmäßig vom politischen Departementschef ernannt, gehört aber durchweg zum permanenten Dienst.

Die Massenhaftigkeit der Geschäfte und des Personals hat neben einigen Ministerien die Bildung von Central-Departements herbeigeführt, welche fast ganz aus Beamten des permanenten Dienstes gebildet, dem Ministerium unmittelbar attachirt sind, wie bei dem Finanzministerium das collegialische General-Zollamt und General-Steueramt; sowie das Departement der Domänen, der Staatsbauten und das Generalpostamt, deren Chefs häufig Mitglieder des Cabinet werden. Dem Lordkanzleramt sind nach etwas verschiedenem Systeme eine Anzahl ständiger Commissionen untergeordnet, dem Colonialministerium ein Auswanderungsamt, dem ostindischen Ministerium ein Verwaltungsrath. Für einzelne Specialzweige behilft man sich mit Bildung von wechselnden Commissionen.

Die seit der normannischen Zeit durchgeführte Centralisation und die englische Ministerverantwortlichkeit schließen ein System von stehenden Provinzialbehörden aus. Abgesehen von der Verwaltung Irlands, welche einige Reste eines Provinzialsystems bewahrt hat, bestehen also:

Keine Provinzialbehörden für die Militärverwaltung, vielmehr nur commissarisch gebildete Districte des Home Staff und Foreign Staff, in unmittelbarer Unterordnung unter das Generalcommando und das Kriegsministerium und deren einzelne Abtheilungen.

Keine Provinzialbehörden für die Finanzverwaltung, vielmehr unmittelbare Unterordnung der Domänen- und Forstinspectoren, der Zoll-, Steuer- und Postbeamten unter die Centralstelle. Das massenhafte Personal ist nur nach Ortsämtern gruppirt unter wechselnden administrativen Regulativen.

Keine Provinzialverwaltung des Innern, weder nach dem alten System des selfgovernment, noch nach dem neuen administrativen System. Als Organe der Centralverwaltung erscheinen

an dieser Stelle Staatsinspectoren für die Gefängnisse, für die Gensdarmerie, Fabrikinspectoren, Schulinspectoren, Inspectoren für die Armenverwaltung, die letzteren mit einem stehenden Büreau in dem Hauptort der dafür gebildeten 11 Landesdistricte. Soweit das Bedürfniß stehender Mittelbehörden für die innere Landesverwaltung reicht, wird es durch die Grafschafts- und Stadtverbände nach den Grundsätzen des Selfgovernment erfüllt.

Keine Provinzialbehörden für die Justizverwaltung, an deren Stelle vielmehr periodische Assisen und Quartalsitzungen nach dem System des Selfgovernment; erst in neuester Zeit stehende Kreisgerichte für neu gebildete Districte.

Keine Provinzialbehörden für Kirchen- und Schulverwaltung; an deren Stelle vielmehr die Korporationsverfassung der Staatskirche mit ihren bischöflichen Sprengeln.

Die Aufgaben des Amtsorganismus sind in England verhältnißmäßig einfacher als auf dem Continent. Da die legislativen Gedanken durch das Parlament, die administrativen Bedürfnisse der Localverwaltung durch das Selfgovernment (§. 8.) vertreten sind, so bleibt für den dazwischen liegenden Amtsorganismus Einheit der Action und Stetigkeit des Personals der Hauptgesichtspunkt, welcher einen gewissen Schematismus in alle Einrichtungen hineinträgt.

Das ganze Staatsbeamtenpersonal in Heer, Gericht, Civildienst und Kirche, mit Ausnahme der 34 dem Ministerwechsel anheimfallenden Verwaltungsstellen, gehört dem permanenten Dienst an, und wird zwar dem Recht nach in der Regel widerruflich, durante bene placito, angestellt (ein Theil des dienenden Personals auf Kündigung), doch thatsächlich lebenslänglich, mit festem Gehalts- und Pensionsetat, unter grundsätzlicher Aufhebung aller Sporteleinnahmen, — wesentlich gleichartig den Beamtenverhältnissen des Continents. Dasselbe gilt von den Offizier- und Beamtenstellen der Armee und der Marine, für das Bureau- und Richterpersonal der Justiz, für das letztere mit einer gesetzlich gesicherten Stellung. Das permanente Beamtenthum der Civilverwaltung bildet drei Hauptstufen:

Höhere Stellen, Staff Appointments, an ihrer Spitze die permanenten Unter-Staatssecretäre und analoge Beamte, Commissioners, Specialreferenten, Justitiarien, Sectionsvorsteher, Amtsvorsteher ꝛc. Die statistische Uebersicht von 1860 (Parl. P. Nr. 440) zählt dazu 156 Hauptbeamte, 1485 untere Amtsvorsteher und Civilbeamte in selbstständigerer Stellung, — ungefähr an der Stelle un-

serer studirten Administrativbeamten. England hat für diese Stellen kein „studirtes" Beamtenpersonal, sondern verwendet dazu ältere Büreaubeamte, Anwälte, Officiere, Geistliche, Techniker &c. nach dem Bedürfniß der einzelnen Verwaltungszweige. Bei den Centralbehörden reihen sich die höheren Staff Appointments den politischen Unterstaatssecretären an, als Hauptdecernenten für den laufenden Geschäftsgang.

Die nächstfolgende Stufe bilden etwa 14,000 etatsmäßige Büreaubeamte, Clerks, thatsächlich lebenslänglich, aber in strengster Subordination unter das höhere Beamtenthum. Nach langem Streit über die Mängel und die mögliche Verbesserung des Anstellungswesens ist durch order in council vom 21. Mai 1855 das Prüfungswesen mit Probezeit in das Büreaupersonal eingeführt, theils mit engerer Concurrenz zwischen 3 Candidaten, theils mit allgemeinen Concurrenzprüfungen, nach Verschiedenheit der Departements.

Die noch größere Masse der besoldeten Beamten sind dienende Beamte, zu welchen namentlich die große Masse der kleineren Zoll-, Steuer-, und Postbeamten gerechnet wird, sämmtlich widerruflich, zum Theil auf Kündigung angestellt, unter Instructionen der Ministerien und Centralbehörden.

Die Patronage (Anstellungsrecht) der Parteiministerien beschränkt sich in Folge der lebenslänglichen Stellung des permanenten Dienstes auf die vacant werdenden Stellen, und ist neuerdings sehr beschränkt durch das System der Prüfungen, welches jetzt für alle Officierstellen der Armee, der Marine und des diplomatischen Dienstes durch Departementsregulative, für die Richterämter und den ostindischen Dienst durch Gesetz, für die Kirche und die gelehrten Professionen durch Corporationsverfassung, für das gesammte Büreaupersonal durch order in council normirt ist. Für die Amtsernennungen in der Armee, in der Kirche und in den Richterämtern wird eine Besetzung nach Parteisystemen überhaupt nicht anerkannt. Mit diesen Maßgaben vertheilt sich dann das Anstellungsrecht unter den Premierminister, die einzelnen Verwaltungschefs und die Beamtencollegia nach feststehenden Grundsätzen.

In starkem Gegensatz gegen das Americanische wie gegen das Französische Verwaltungssystem ist die Englische Parlamentsregierung darauf bedacht, soweit der Staatsdienst des professionellen Beamtenthums bedarf, dasselbe in eine gesicherte auskömmliche Stellung zu setzen, welche die nöthigen Garantien der Unbestechlichkeit und Pflicht-

treue darbietet; die höhern Capacitäten des Staatsdienstes dagegen entnimmt die englische Verwaltung dem Personal des Parlaments, und zieht solche von unten herauf durch das System des Selfgovernment heran.

Neben diesem schematischen System der englischen Staatsämter besteht also ein zweites geschlossenes System der ausführenden Aemter in dem sogenannten Selfgovernment, welches einer gesonderten Darstellung bedarf (§. 8).

Das preußische Amtssystem im Beginn des 19. Jahrhunderts hatte kein englisches Parlament über sich, um ihm die legislativen Gedanken, kein französisches conseil d'état, um ihm die administrativen Gedanken abzunehmen. Die großen Beamtenkörper der Centralverwaltung waren immer noch berathende, ausführende, entscheidende, rechtsbildende Körper, Staatsrath und Ministerium zugleich, immer noch angewiesen, locale Verschiedenheiten zu beachten und nach Bedürfniß durch Ausnahmen und „Maßregeln" im concreten Falle einzugreifen. Was diesen Körpern fehlte, war der leitende Staatsgeist. Als seit 1808 das Fehlende sich in bedeutenden Staatsmännern fand, trat als das dringlichste Bedürfniß die sociale Reformgesetzgebung und die Vereinfachung der Staatsthätigkeit mittelst durchgreifender Verwaltungsgesetze hervor. Demgemäß mußten sich die ausführenden Organe neu gestalten, um die neuen Gesetze durch die zahllosen Hindernisse der vorgefundenen Zustände durchzuführen. Sie mußten in erster Stelle schnell wirksame Executivbehörden werden, ohne jedoch den früheren Charakter gänzlich aufzugeben. In unfertigen Gesellschaftszuständen war und blieb es unmöglich, die ausführenden Organe durch erschöpfende Gesetzesregeln zu leiten. Die Gesetze mußten immer noch von den „Behörden" frei interpretirt, durch Verordnungen ergänzt, durch Instructionen detaillirt, den Bedürfnissen der Gesellschaft, den Nothständen des Augenblicks durch „Maßregeln" im einzelnen Falle nachgeholfen, und auch noch Verschiedenheiten der alten und neuen Landestheile, Besonderheiten der Landschaften, Kreise und Ortschaften beachtet werden. Das ältere Verwaltungsrecht war zwar zu gesetzlicher Formulirung herangereift: aber jetzt gerade waren einschneidende neue Grundsätze durchzuführen, welche Besitz- und Erwerbsverhältnisse in früher unerhörtem Maße umgestalteten, und welche auch schon mit dem Aufkeimen der industriellen Gesellschaft zusammentrafen. Erwägt man auch nur die Verschiedenheiten der östlichsten und der westlichsten Provinzen des regenerirten Staates von 1815, so wird man die Schwierigkeiten einer Organisation nicht unterschätzen, welche sich nun in drei Hauptabstufungen bildet:

I. Das reine Ministerialsystem für die Centralverwaltung. Die unbeholfenen Verwaltungskörper, der alte Staatsrath mit seinem Finanz-, Cabinets- und Justiz-Departement, verschwinden und vereinfachen sich zu einem Ministerium des Innern, der Finanzen, des Kriegs, der auswärtigen Angelegenheiten und der Justiz, welche 1814 zu einem „Staatsministerium" unter Vorsitz des Staatskanzlers vereint werden. Für die Berathung der Gesetze und für die Aufrechterhaltung fester Verfassungs- und Verwaltungs-Maximen soll daneben wieder ein Staatsrath stehen, dessen wirkliche Bildung aber verschoben wird, bis die Durchführung der neuen Ordnung durch die einzelnen Departements

erfolgt ist (1817). Um die Verwaltung für die Ausführung des Staatswillens voll „verantwortlich" zu machen, wird die ganze Fülle der vollziehenden Gewalt, die Ausführung der neuen Gesetze, ihre Ergänzung durch Verordnungen und Regulative, die Entscheidung der Zweifel und streitigen Punkte der Auslegung (Cabinets-Order vom 4. Juli 1832) in einem Departementschef vereint, mit unmittelbarer Unterordnung der Mittel- und Localbehörden. — Eine Erweiterung der fünf normalen Ministerdepartements trat später hauptsächlich durch Verzweigungen aus der Verwaltung des Innern ein (Handel, geistliche und Schulangelegenheiten, Ackerbau), wie überall mit einigem Wechsel der Formation. Die von einem Ministerdepartement noch unabhängigen Centralbehörden wurden namentlich seit Publication der Verfassung am gehörigen Ort eingefügt. — Unzweifelhaft war dadurch dem Bedürfniß der Action in den neuen Verhältnissen reichlich genügt, unvermeidlich aber auch die Möglichkeit des Stillstands und der Reaction gegeben, welche demnächst eintrat. Ebenso wenig enthielt das Ministerialsystem die rechtlichen Schranken und die Garantien der Stetigkeit, deren das neue Staatssystem nach Durchführung der Socialreformen bedurfte. Der Freiherr von Stein selbst beabsichtigte solche für die Zukunft: „Einem Manne übertrage man die Umbildung der Regierungsverfassung; ist dies geschehen, so übertrage man die Verwaltung der öffentlichen Angelegenheiten einem Staatsrath." Dieser Staatsrath kam aber nur in sehr beschränktem Maße zur Ausführung, mit Weglassung der Einrichtungen des französischen conseil d'état, welche darauf berechnet sind, die Competenz der einzelnen Departementschefs in Schranken zu halten, die streitigen Verwaltungsfragen zu entscheiden, und damit die Stetigkeit des Verwaltungsorganismus zu erhalten. Das Staatsministerium behielt alle Machtelemente an sich. Es bestätigte sich von Neuem die Erfahrung, daß ein Amtskörper ohne ein Gegengewicht in Parlamenten und Selfgovernment durch bloße Amts-Controllen nicht an Rechtsschranken zu binden ist. Ohne wirksames Gegengewicht kam das Ministerialsystem zu einer fortschreitenden Omnipotenz, die sowohl dem englischen wie dem französischen Verwaltungssystem fremd, auch seiner ursprünglichen Bestimmung nicht entsprechend ist. — Das so centralisirte System erstreckt sich sodann in die örtliche Verwaltung. Die Cabinets-Order vom 3. Juni 1814 will, daß jedes Ministerium „seine eigenen, von den übrigen unabhängigen Organe erhalte, damit eine rasche, durch unnütze Correspondenz der Behörden nicht gelähmte Ausführung der beschlossenen Maßregeln möglich werde, und daß der Plan so einfach als möglich angelegt werde." Auf Grund dieses Erlasses erschien die Verordnung vom 30. April 1815 wegen verbesserter Einrichtung der Provinzialbehörden, welche die Eintheilung des Staats in Provinzen, Regierungsbezirke und Kreise festsetzte.

II. Die Provinzialbehörden zur Verbindung des Ministerialsystems mit der Kreis- und Localverwaltung erhalten eine ebenso durchgreifende Umbildung. In dieser Mittelinstanz treten an Stelle der mit Beamten und Geschäften überladenen Kriegs- und Domänenkammern Regierungen für „die gesammte innere Staatsverwaltung", denen eine „einheitliche dem Geist der neuen Gesetze und den Bedürfnissen des Lebens entsprechende" Behandlung der Geschäfte zur Pflicht gemacht wird. Plenum und Abtheilungen bleiben Collegien, jedoch mit möglichst fester Vertheilung der Decernate. Die collegialische Berathung wird vorbehalten, wo es auf „materielle Entscheidung" ankommt. — Die Ressortverhältnisse regelt die Geschäftsinstruction vom 23. October 1817

und Verordnung von 31. December 1825. Unter Aufnahme früher getrennter Zweige entstehen daraus drei Gruppen, zusammenhängend mit der ältern Bildung und dem Sprachgebrauch des preußischen Verwaltungsrechts:

1) Als Landeshoheitsbehörden verwalten die Regierungen die vorbehaltenen Rechte des Staats bezüglich der innern Verhältnisse zu den Unterthanen als Landes-, Grenz-, Huldigungs-, Auswanderungssachen, Standeserhöhungen, Publication von Edicten und Verordnungen, Oberaufsicht über öffentliche Anstalten, Gesellschaften, Corporationen.

2) Als Landespolizeibehörden: die Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei, d. h. in weitgefaßten Ausdrücken die Fürsorge für das Gemeinwesen in negativer wie in positiver Hinsicht, Aufsicht über öffentlichen Unterricht und Cultus, über ständische und Gemeindeverfassung, über Post- und Bergwesen (über letzteres mit Ausschluß des administrativen Details).

3) Als Finanzbehörden für Domänen, Forsten, Regalien und Steuern, das gesammte öffentliche Einkommen und die daraus zu bestreitenden Ausgaben, die Verpflegungs-, Einquartierungs-, Mobilmachungs- und Cautionssachen, soweit solche bisher Gegenstand der Cameralverwaltung waren.

Die Durchführung der neuen Gesetzgebung soll erleichtert, und doch gleichmäßig erhalten werden dadurch, daß die gleichartigen Localverhältnisse in einen collegialischen Körper zusammengefaßt und in jeder einzelnen Richtung wieder dem Ministerialsystem untergeordnet werden. Parallel den Landesjustizcollegien sollen sie gewissermaßen ein provinzielles Verwaltungsrecht handhaben, ohne die Grundeinheit des neuen Verwaltungssystems zu gefährden. Dem entsprechend tritt die Bildung nach Abtheilungen in Correspondenz mit den Ministerdepartements und den neuen Bedürfnissen der Verwaltung:

1) Eine Abtheilung des Inneren, welche die Mehrzahl der Geschäfte als Generalabtheilung einbegreift.

2) Eine Abtheilung für die Kirchenverwaltung und das Schulwesen. Ueber Bedürfniß hinaus sind daneben noch Provinzial-Consistorien, Schul- und Medicinal-Collegien als getrennte collegialische Körper gebildet.

3) Eine Abtheilung für Domänen, Forsten und directe Steuern.

4) Eine Abtheilung für die indirecten Steuern, welche später außer der Provinz Brandenburg durch die Provinzialsteuerdirectoren ersetzt ist.

5) Ein Regierungskassenrath für die Kassen-, Etats- und Rechnungsangelegenheiten in unmittelbarer Unterordnung unter den Präsidenten.

Das Bedürfniß des Anschlusses an andere Verwaltungen, die Erfordernisse der Specialtechnik und die Vorzüge der Büreauverfassung haben daneben noch zur Bildung der provinziellen Militär-Intendanturen, Provinzial-Steuerdirectionen, Oberberg- und Oberpostämter geführt, ohne den universalen Charakter der Regierungen als Mittel-Behörden des Verwaltungsrechts aufzuheben.

Vor das Plenum der Regierung gehören allgemeine neue Einrichtungen, Berichte an die Ministerien über allgemeine Verwaltungsgrundsätze, Abweichungen von ministeriellen Anordnungen in dringenden Fällen, Entlassung öffentlicher Beamten, Differenzen zwischen mehren Abtheilungen. Der allgemeine Charakter des Verwaltens in stetiger Ergänzung durch Regulative und Verfügungen im einzelnen Fall wird direct ausgesprochen in der clausula generalis: „das landesherrliche Interesse, das Beste des Staats und das Gesammtwohl der Unterthanen bei der ihnen übertragenen Verwaltung überall

gehörig wahrzunehmen und nicht allein Allem vorzubeugen, was dem Staat und seinen Bürgern Nachtheil bringen kann, sondern auch das Gemeinwohl derselben möglichst zu befördern" (Instr. vom 23. October 1817 §. 7). Indessen wird das Verwalten nach Gesetzen als das Principale vorangestellt, und ein Verwalten gegen die Gesetze ausdrücklich untersagt: „Die Regierungen müssen überall die bestehenden Gesetze und Vorschriften strenge beobachten und darauf halten, daß den Gesetzen und Vorschriften überall gehörig nachgelebt werde. In allen Fällen, wo klare und bestimmte Gesetze und Vorschriften vorhanden sind, können sie aus eigener Macht das Nöthige verfügen und ausführen ohne Anfrage. Wo es an bestimmten Gesetzen und Vorschriften ermangelt, sollen sie, wo keine Gefahr im Verzuge, höheren Orts anfragen; Abweichungen und Ausnahmen von bestehenden (ministeriellen) Vorschriften nur aus höchst dringenden Veranlassungen sich erlauben; niemals aber etwas verfügen, was einem ausdrücklichen Gesetze zuwiderläuft." (Instruction vom 23. October 1817 §. 8).

III. Die Landrathsämter bilden die Hauptstelle der Kreis- und Localverwaltung, deren historische Entstehung so gut wie nichts mehr gemein hat mit der heutigen Stellung. Die altständischen Landräthe der Kurmark waren schon durch die Bildung der Kriegs- und Domänenkammern (1723) und noch mehr durch die allgemeine Instruction vom 1. August 1776 in die Stellung von commissaires départis der Mittelbehörden getreten, bei denen nur, in jeder Landschaft verschieden, ein anomales Vorschlagsrecht für die Besetzung des Amts übriggeblieben war, vergleichbar dem Justizpatronat über die Patrimonialgerichte. Die Verordnung vom 31. April 1815 ließ sie als „Organ der Regierung" fortbestehen. Auch die nicht sanctionirte Instruction vom 31. December 1816 drückt aus, was sie im System der Stein-Hardenberg'schen Verwaltung sein sollten: eine Verschmelzung hergebrachter Amtseinrichtungen mit dem französischen Unterpräfectensystem. Entsprechend den französischen Arrondissements sind aus den damaligen 8 Provinzen 332 landräthliche Kreise gebildet, darunter 6 Stadtkreise. Die Staatsverwaltung faßt sich hier wieder in einer Person zusammen, als der verkörperte Staatswille in seiner unmittelbaren Wirksamkeit in Stadt und Land. Trotz der patrimonialen Weise der Ernennung ist der Landrath Staatsdiener und zwar „Organ und Commissarius der Regierung" zur Vollziehung ihrer Verfügungen (Verordnung vom 30. April 1817 §§. 33. 40). Seine Functionen umfassen außer Polizeidecernat und executiver Polizei alle Angelegenheiten, für welche die Regierung eines Verwaltungsorgans im Kreise bedarf, sind also fast so mannigfaltig, wie die der Regierung. Daher kehrt auch der allgemeine Charakter des Verwaltens wieder „zur Beobachtung aller das öffentliche Interesse betreffenden Gesetze und Fürsorge für Alles, was dem Staat und dem Kreise zuträglich sein kann" (Instruction vom 31. December 1816 §. 10). Dem Landrath gegenüber, als commissaire départi der Regierung, tritt die Ortspolizei als eine bloße „Stellvertretung" zurück, deren Gewalt erlischt, wo der Landrath persönlich eingreift und sie als Organ der „Ausführung" sich unterordnet.

Bei dieser facultativen Befugniß bleibt aber die Reform stehen, vergleichbar dem Stillstand der französischen Staatsgewalt im ancien régime. Anstatt die neu entwickelten Staatsgewalten durch gesetzliche Delegation unter die geeigneten Personen des Kreisverbandes und der Städte zu theilen, und als mit dem Landrath concurrirende Aemter zu übertragen (wozu in dem Institut der Kreisdeputirten ein schwacher Anfang gemacht war), wird die patri-

moniale Guts-Polizeiverwaltung beibehalten mit beinahe undefinirbaren Functionen einer „Ortspolizei", und daneben die Stadtverfassungen als Enclaven. Der großartige Bau endet hier: atrum desinit in piscem. Während in England an diesem Punkt das Sheriff-Amt sich in das großartige System der Friedensrichter entfaltet, endet unser Apparat in einen besoldeten Kreissecretär, welcher vom Landrath zu präsentiren, von der Regierung zu prüfen und anzustellen ist, zunächst als chef de bureau, dann aber auch zur Stellvertretung des Landraths, nicht nur des abwesenden, sondern oft genug auch des anwesenden. Doch greift die Unterpräfectur dann wieder über die eingeschobenen kleinen ständischen Körper über mit dem wirksamen Arm der Gendarmerie.

In der Reihe der europäischen Staaten hat dies preußische Beamtenthum, als Ganzes betrachtet, die bedeutungsvollste Stellung. Es ist durch die preußischen Monarchen ehrenvoll und ebenbürtig in die Geschichte Europa's eingeführt. Sicherlich stehen die Helden des siebenjährigen Krieges und einzelne Minister Friedrichs des Großen den hervorragenden Männern Englands im 18. Jahrhundert ebenbürtig gegenüber. Wie Friedrich Wilhelm I. der thätigste Premierminister und in aller Schroffheit seines Wesens das größte Organisationstalent seiner Zeit, so stellt Friedrich II. in genialer Vereinigung des Staatsmanns und Feldherrn die höchsten Leistungen des Staats in seiner Person und seinen Umgebungen dar. Mit nicht geringerem Recht werden wir die Stein-Hardenberg'sche Periode und die deutschen Heerführer des Befreiungskrieges mit ihren Umgebungen den neueren Staatsmännern Englands gegenüberstellen. In beiden Staatsbildungen waren die Familien der landsässigen Ritterschaft noch immer bevorzugt: wie in England durch das Selfgovernment, so in Deutschland durch das Beamtenwesen. Beide bilden aber doch eine Aristokratie auf dem Boden der Rechtsgleichheit, zugänglich allen Klassen von Rechts wegen. Das, was ihr Wesen ausmacht: die gewohnheitsmäßige Theilnahme an der persönlichen Erfüllung der Pflichten des Staats, der Dienst der geistigen und sittlichen Eigenschaften des Menschen für die Zwecke eines höheren Ganzen, die Ausbildung des Charakters durch die stetige Unterordnung der Interessen und Vorurtheile unter die Amtspflicht: das Alles giebt unserem Beamtenthum das Recht der englischen gentry gegenüber alt- und neuständischen Ansprüchen. Was dem Beamtenthum fehlt, ist freilich die Selbständigkeit, welche der Besitz, und die Stärke der Charakterbildung, welche die genossenschaftliche Selbstverwaltung giebt. — Wie in England verschmolz die Stellung der „regierenden Klasse" auch mit den Rechtsvorstellungen des Volks, welches sich kaum eine andere Form der Theilnahme am Staat als die des berufsmäßigen Beamtenthums zu denken vermochte. Vereine, Gesellschaften, Corporationen, Stadtgemeinden fingen stets damit an oder endeten damit, das Militär- und Civilbeamtenwesen nachzubilden, nicht nur in Grundsätzen und Geschäftsgang, sondern auch in Titeln und Uniformen. Auch die Ritterschaften wußten nur Landschaftsräthe und Landschaftsdirectoren zu erzeugen; die altständischen Ansprüche in ihrem höchsten Fluge uniformiren sich militärisch und geben einer landständischen Versammlung fast das Ansehen eines Kriegsraths. Die Gesellschaft irrt in dem Glauben, daß durch eine Anzahl schnell geschaffener Einrichtungen Gewohnheiten derart plötzlich umzuwandeln, das Beamtenthum der Gesellschaft dienstbar zu machen wäre. Das so gestaltete Beamtenthum war und ist kein bloßer Diener einer befehlenden Gewalt. Es sollte im Ganzen wie im Einzelnen die Normen seiner Thätigkeit sich noch selbst bilden, in seinen höheren Stufen über dem Geist

der Gesellschaft', in allen Stufen über den Interessen der Gesellschaft stehen, als der „örtlich erscheinende, örtlich thätige Staat." Um dies zu sein, mußte es mit seiner ganzen sittlichen und geistigen Kraft, mit der Verleugnung des Privatinteresses dem Dienst gehören, in dessen Reihe der Erste zu sein Friedrich II. sich rühmte. Der bekannte Ausspruch des großen Königs meint, daß aus dem älteren Staatsdiener, der seinem Herrn dient, in Deutschland vielmehr ein Beruf geworden war, der einer höheren Idee dient. Ein Beamtenthum in dieser Stellung bedurfte des Muths der eigenen Meinung; es mußte den Lohn seiner Arbeit zum großen Theil in dem Bewußtsein dieses freieren Berufs finden. Es war ein wesentlich anderes Element des Staats als das schematische Beamtenthum des permanenten Dienstes in England oder die commissaires der französischen Administration. — Es führte das nothwendig zu der Forderung eines Maßes der geistigen Bildung, wie solches weder in England noch in Frankreich gefordert, noch nothwendig ist. Die preußische Gesetzgebung ging voran, indem sie ein hochgestelltes Maß allgemeiner und berufsmäßiger Vorbildung zur Bedingung aller Amtsanstellungen machte. A. L.-R. II. 10, §§. 70. 71. Wie alles Verhältniß zwischen Staat und Gesellschaft führt dies zu einem Census, parallel dem englischen. Wir verlangen Universitätsstudien und Verwaltungsexamina an der Stelle, wo England 100 £ Grundrente verlangt, ernstliche Offizierexamina, wo England bisher nur Kaufgelder für ein Patent in der Armee, oder 50—1000 £ Grundrente in der Miliz, verlangte. Wir bestehen auf ernstlichen Rechtsprüfungen, wo England nur die Aufnahme in die hochrespectabele Innung der Advocaten verlangt. Man kann das den geistigen Census des Beamtenstaats nennen. In der Forderung einer hohen wissenschaftlichen Bildung liegt indirect auch die Voraussetzung eines gewissen Vermögens als Regel; in der Forderung einer Grundrente die Voraussetzung einer höheren geistigen Bildung als Regel. Hier wie dort aber erwartet man die Ausbildung der höheren sittlichen Eigenschaften von dem System selbst: dort von Ehrenämtern im corporativen Leben, hier vom Beamtenleben und Standesgeist in den Collegien. Am sichersten geht der Staat, welcher beide Systeme vereint.

Allein keine Combination von Staat und Gesellschaft kann Selbstzweck sein. Die scharfe Einseitigkeit dieses Beamtenstaats besteht in der Beschränkung des sittlichen und intellectuellen Einflusses des Staats auf die Gesellschaft in einer verhältnißmäßig sehr kleinen Klasse. Sie beschädigt auf die Dauer Staat und Gesellschaft zugleich, indem sie den bildenden und erhebenden Einfluß der Staatsthätigkeit einer Gesellschaft vorenthält, die gerade in ihrer heutigen Grundrichtung nach Erwerb des staatlichen Correctivs stärker bedarf als jemals. Für germanische Stämme ist der Beamtenstaat nur Durchgangszustand, der nicht länger dauern darf, sobald der Boden der Rechts- und Standesgleichheit wiedergewonnen ist, auf welchem der germanische Zug zur persönlichen Staatsarbeit sein Recht wiederfindet und die Wiederzusammenfügung von Besitz und Amt erfolgen muß. Unsere „regierende Klasse" theilt das Schicksal aller Klassen auf dem Boden des geistigen Census, vergleichbar der Kirche des Mittelalters. Die Glanzzeit der beamteten Gentry dauert nur solange wie ihre staatsbildende Kraft, solange wie sie mit Bewußtsein für die Erhebung des Ganzen streitet gegen die Selbstsucht der Glieder. Allmälig kommt sie, wie jede „regierende Klasse", in die Lage, ihr Vorrecht der Staatsthätigkeit als Selbstzweck anzusehen. Sie selbst

wird zur socialen Klasse, welche für die Ausschließlichkeit ihrer Stellung aus gesellschaftlichen Interessen streitet.

Naturgemäß war dies Stadium eingetreten etwa ein Menschenalter nach der socialen Reformgesetzgebung von 1808—1815. Der Beamtenstaat unter den in Preußen scharf gesonderten Ministerdepartements kam in eine behaglichere Geschäftstheilung zurück. Militär- und Civilverwaltung, Justiz und Administration richteten sich immer geschlossener in ihren Departements ein. In der weitangelegten Mittelinstanz der Regierungen schlossen sich die Abtheilungen in ihrem Geschäftskreis ab, in welchem nicht selten der „Staat" mit dem „Staat" in Streit gerieth. Die Decernate des Beamtenkörpers specialisiren sich in feste Gruppen, in die sich der Einzelne hineinarbeitet, in denen er sich oft Unentbehrlichkeit erwirbt, die aber ihre wahre Bedeutung nur haben unter der Voraussetzung, daß die nöthigen Elemente der Einheit unter und über solcher Arbeitstheilung da sind. Ohne das entsteht, wie im ancien régime, eine administraive Maschine, so zusammengesetzt, so unfruchtbar und weitschweifig, daß man sie gleichsam im Leeren sich regen lassen muß. Während die Gesellschaft in Bildung und in dem Bewußtsein ihrer Interessen fortschreitet, beginnt und endet der höhere Civilbeamte seinen Amtslauf mit Decretiren, mit der Ordnung solcher Dinge, für die er statt persönlicher, sachlicher und Ortsbekanntschaft, statt des gewohnheitsmäßigen Einlebens in die wirklichen Verhältnisse oft ein fertiges Schema mitbringt. Dieser formale Charakter in einer ausgebildeten Verwaltung nimmt immer mehr überhand, je länger sie ohne selbstthätige Kreis- und Communalverbände als Unterlage fortbesteht. Bis zum Kanzlisten herunter richtet sich jeder seinen Arbeitskreis ein. Jeder höhere Beamte wünscht nur die „Aufsicht" zu führen, die Oberinstanz zu sein, Andere für sich arbeiten zu lassen und dazu die Anweisung zu geben, Andere berichten zu lassen und darauf zu rescribiren. Die Maschinerie führt dann vom Expeditionsgehülfen herauf eine Arbeitsmethode ein, bei der das Gegenzeichnen von Dingen, die ein Anderer gedacht und gemacht hat, so sehr zur amtlichen Gewohnheit wird, daß immer seltener Jemand noch etwas Ganzes auf eigene Verantwortung zu thun gewöhnt, geneigt und fähig ist. Das Fortkommen des Beamten im Dienst, soweit es überhaupt auf Geschäftstüchtigkeit beruht, hängt nur noch ab von der Fähigkeit und Routine in irgend einem Specialzweig des Geschäftslebens. Die Arbeitstheilung war es zunächst, welche die Masse der Intelligenz, die hier noch vorhanden, verhältnißmäßig wenig nutzbar machte in einer Zeit, wo die constitutionelle Verfassung — das Eindringen der gesellschaftlichen Klassen mit ihren widerstreitenden Ideen und Interessen — die Initiative des Beamtenthums dringender erforderte als je. In dieser Zeit fehlte der schöpferische, umfassende Geist, der mit lebendigen Menschen und Interessen umzugehen weiß. Es fehlte eine Fortsetzung der Stein-Hardenbergschen Gesetzgebung auf dem Boden der neuen Gesellschaft und ihrer Verfassung. Was dieser Beamtenstaat noch zu leisten weiß, ist die negative Thätigkeit in dem Abbruch noch vorhandener Hindernisse der industriellen Gesellschaft, Beseitigung von Handels-, Gewerbs- und Verkehrsschranken. Abgesehen davon sind wir durch die fortschreitende Bildung der nichtbeamteten Klassen und das Zurücktreten des Beamtenthums als geistiger Leiter in einem Zustand angelangt, wo eine Betheiligung der intelligenten, wirthschaftlich erfahrenen Klassen gefordert werden muß zur Verbesserung der Verwaltung selbst.

Vor Allem bedarf das System der Vereinfachung, nachdem es durch den

bureaukratischen Schichtungsgang bis zu vier oder fünf Verwaltungsinstanzen ausgesponnen ist.

In der unteren Schicht wird der apokryphe Begriff der „Ortspolizei" einfach zu beseitigen sein. „In Ermangelung einer Ortspolizei" soll schon jetzt der Landrath eintreten, Ges. v. 14. Apr. 1856. Da das ganze System der Gutspolizei aber unhaltbar ist, so folgt, daß zunächst alle Ortspolizei und Verwaltung in dem Landrathsamt zu vereinigen ist. Durch Theilung des Landrathsamts und durch den gesetzlichen Auftrag der getheilten Functionen auf Stadtmagistrate und neugebildete Kreisämter beginnt das selfgovernment.

In der Mittelinstanz bietet das Amt des Oberpräsidenten eine naheliegende Möglichkeit der Vereinfachung dar. Die Oberpräsidenten sollten diejenigen Landesangelegenheiten der Provinz führen, welche sich auf mehre Regierungsbezirke erstrecken, ohne jedoch Anfangs eine „Mittelinstanz" zwischen Regierungen und Ministerien zu bilden. Die spätere Dienstinstruction vom 31. Dec. 1825 hat sie indessen als Stellvertreter der Minister und eine den Regierungen vorgesetzte Zwischeninstanz hingestellt, welche nun in eine allgemeine „Oberaufsicht" einrückt, wie solche sich in bureaukratischen Systemen mit Vorliebe bildet, das Gefühl der Verantwortlichkeit und der Selbstständigkeit abschwächt und den Geschäftsgang verwickelt. Die Idee, daß in der Einzelperson eines Beamten sich der „Provinzialgeist" der Verwaltung incarniren solle, widerspricht dem Collegialsystem, wie es aus guten Gründen wenigstens in der Mitelinstanz beibehalten ist, widerspricht noch mehr dem System des selfgovernment und den berechtigten Bestrebungen der sich mündig fühlenden Gesellschaft. Auf Jahrzehnte zurückgerechnet, wird auch von einem wirksamen Einfluß einer solchen „personificirten" Provinzialverwaltung wenig zu ermitteln sein. Wie die Provinzial-Gouverneurstellen im ancien régime werden daraus nur „Würden", welche die Altersschwäche des Systems ausdrücken. Die Angelegenheiten, welche über das Bereich einer Regierung hinausgehen, die Verwaltung provinzieller Institute und Sicherheitsanstalten, die Verhandlungen mit den kommandirenden Generalen, die Staatshoheitsrechte über die katholische Kirche lassen sich durch Commissorium einem der Regierungspräsidenten übertragen. Ganz ungeeignet ist die dem Oberpräsidenten beigelegte Beschwerdeinstanz gegen Verfügungen der Regierungen und anderer Provinzialbehörden, für die ein einzelner Beamter mit einem attachirten Rath nicht die nöthige Autorität beanspruchen kann. Ebenso unnütz erscheint die Beförderung der Generalberichte der Regierungen durch den Oberpräsidenten, und die Rückantwort der Ministerien durch den Oberpräsidenten. Conflicte der Regierungen unter sich gehören zur unmittelbaren Entscheidung des Ministers. Anlegung neuer Apotheken, Bewilligung von Kram- und Viehmärkten und sonstige Concessionen lassen sich ebenso gut den Regierungen, beziehungsweise den Regierungspräsidenten übertragen. Allgemeine Berichte über den Zustand der Provinz sind eingehender von den einzelnen Regierungspräsidenten zu erstatten. Schließlich würde auch die doppelköpfige Verwaltung der Regierungen an dem Amtssitz des Oberpräsidenten aufhören. — Am einfachsten wäre die Reform, wenn die übergroßen Provinzen so getheilt und mehre Regierungen so zusammengesetzt werden, daß Provinz und Regierungsbezirk sich decken, wobei allerdings eine viele Interessen durchkreuzende Gesetzgebung nothwendig wird, auf welche die Reform nicht zu warten braucht.

In den collateralen Bildungen sind abgezweigte Theile der inneren

Verwaltung wohl besser mit dem Regierungscollegium zu vereinen, wie die geistlichen, Schul- und Medizinalcollegien, denen man verständiger Weise keinen besonderen „Provinzialgeist“ wünschen wird, die vielmehr den Centralbehörden stärker unterzuordnen sind.

In der inneren Einrichtung der Regierungen ist die II., III. (IV.) Abtheilung nach der heutigen Gestalt der Gesetzgebung zu einer Bureauverfassung (mit einem Justitiarius) mehr geeignet, als zu einer Collegialverfassung. Es bliebe dann nur eine collegialische Abtheilung, deren es für die Beschwerde-Instanz und eine Reihe von Geschäften in der That noch lange bedürfen wird.

Vereinfachungen der Art würden Mittel zum Zweck sein, um Platz zu gewinnen für das selfgovernment, welches den Schwerpunkt aller Reformfragen bildet.

Immer dringender aber wird die Reformforderung von der noch ernsteren Seite der Integrität und des Charakters der Verwaltung. Nachdem seit 1848 die Gesellschaft ihren verfassungsmäßigen Einfluß auf die Bildung des Staatswillens erhalten, nachdem die Durchkreuzung der Anforderungen der alten und der neuen Gesellschaft in zwei sich widersprechenden Staatskörpern ihr Organ gefunden haben, nachdem der Widerspruch constitutioneller, durch die Verfassung anerkannter Grundsätze mit dem Fortbestehen des absolutistischen Ministerialsystems sichtbar geworden, sind neue Versuchungen an das Beamtenthum herangetreten, welche der alten Ordnung der Dinge unbekannt waren. Mit seinen eigenen socialen Interessen zwischen den Widerstreit der Gesellschaft gestellt, fehlt diesem Beamtenthum die breite Grundlage, durch welche sich die Staatsfunctionen mit dem Besitz verbinden und dadurch die Kraft des Widerstands gewinnen. Ohne diese Unterlage ist ein bloß „intelligentes“ Beamtenthum ein schwaches Rohr, welches sich vor der Wucht und Leidenschaft der Parteiforderungen beugt. Nicht nur der gewaltsame Stoß von 1848, sondern die chronischen Zustände seit 1850 machen es sichtbar, daß das berufsmäßige Beamtenthum allein den zeitigen Macht- und Parteiforderungen gegenüber die Autorität der Verfassung, des Gesetzes und seines Berufs nicht mehr in alter Weise gewachsen ist, daß auch dies Staatswesen dem Schicksal einer parteiischen und corrumpirten Verwaltung entgegengeht.

Es wird also nicht genügen, den vorhandenen Amtsapparat zu vereinfachen und durch Bureauverfassung wirksamer zu gestalten. Im Gegentheil: die Beschränkung auf diese Gesichtspunkte würde die Gefahr und die Versuchung zum Mißbrauch nur erhöhen. Es bedarf vielmehr als Hauptsache der Verstärkung des Amtssystems durch das selfgovernment, als des ergänzenden Systems der ausführenden Staatsorgane (§. 8.).

§. 8.

B. 2. Die Ausführung des Staatswillens durch selfgovernment.

Gn. II. S. 1246—1376.

In den englischen Verwaltungsorganismus fügt sich der Zwischenbau des selfgovernment, welcher dem Ganzen Spannung

und Leben, den einzelnen Gliedern politische Selbstständigkeit giebt. Hervorgegangen aus dem Absolutismus, würde England in eine absolute Staatsform zurückkehren, sobald die Thätigkeit der höheren und Mittelstände in der Selbstverwaltung der Staatsfunctionen aufhörte. Nach Herausnahme dieses Mittelbaus bliebe nur ein bureaukratisirter Polizeistaat übrig.

Die Grundlagen des selfgovernment hatte unbewußt schon die normannische Zeit gelegt, indem sie die Bevölkerung nach gleichem Maßstab zum Lehns- und Milizdienst, zum Polizei- und Gerichtsdienst nöthigte, indem sie zu Steuereinschätzungen und Verwaltungszwecken eingeschworene Gemeindecommissionen gebrauchte. Seit der Magna Charta entfaltet sich daraus die Gerichts-Verfassung und im Anschluß daran das übrige selfgovernment.

I. Die Gerichtsverfassung bestimmt den Grundtypus der Staatsbildung. Gerade hier entwickelt die normannische Verwaltung das Beamtensystem am vollständigsten und entschiedensten. Bürgerliches und Strafrecht bilden sich in der Gestalt eines Juristenrechts, das Straf- und Polizeirecht unter überwiegendem Einfluß königlicher Verordnungen. Die magna charta hatte zwar noch einmal eine Rechtsfindung durch Gemeindegenossen (judicium parium) nach altem Herkommen zugesichert: allein die Unbrauchbarkeit der Gerichtsmänner für die Rechtsfindung war so evident, daß ihre Umbildung zuerst stillschweigend, später mit ausdrücklicher Zustimmung der Parlamente angenommen wurde. Der alte Antheil der Gemeinden erhält die Gestalt von Beweiscommissionen (juries), welche zum Dienst der königlichen Gerichte eingeschworen werden. In dem Jahrhundert Eduard I.—III. consolidiren sich die neuen Einrichtungen als Civil- und Criminaljury. Die Rechtssprechung durch judge and jury ist von nun an der constitutionelle ordo judiciorum geworden, beruhend auf dem Grundgedanken, daß das Staatsbeamtenthum nur der Träger allgemeiner gleicher Staatsgrundsätze (der law) sein solle, die Feststellung der concreten Umstände eines Rechtsstreits, der question of fact, des Untersatzes im Urtheil, dagegen rechtlich uncontrolirbar, am sichersten in die Hände unparteiisch ernannter Nachbarzeugen zu legen sei. Der tragfähige Bau schreitet nun fort.

II. Der neue ordo judiciorum erwies sich als nicht anwendbar auf die kleinen Straffälle. In dem turnus vicecomitis und in den Ortspolizeigerichten war dafür ein summarisches Verfahren entstanden. Die magna charta sicherte nun zwar auch für die polizei-

lichen Büßungen durch amerciament eine Theilnahme der Gemeindegenossen (pares) zu. Allein die ordentliche Geschwornenverfassung wurde darauf nicht übertragen; man begnügte sich vielmehr mit einem allgemeinen Schuldspruch (est in misericordia) durch eine Anzahl ernannter Gemeindeglieder, und auf die Theilnahme von zwei oder drei Gemeindegenossen bei der Abmessung der Buße. Die schwerfällige, den Gemeinden lästige, wegen der seltenen Gerichtstage unzureichende Weise dieser Ortspolizeigerichte wurde eine Hauptveranlassung zur Einsetzung der Friedensrichter. In den Friedensrichtern war einerseits das Element der Gemeindegenossenschaft und Nachbarschaft gewahrt, im Unterschied von den commissarischen Richtern der königlichen Gerichtshöfe, andererseits waren diese höheren Localbeamten, einzeln oder je zwei, vorzüglich geeignet, in einfacherer Weise die schwerfälligen courts leet zu ersetzen. Die Parlamentsgesetzgebung bildet daher eine Reihe neuer Bußfälle in summarischer Weise, in welcher die justice of the peace die Functionen von Richter und Jury in sich vereint. Folgerecht nahm auch die Praxis der Friedensrichter die Grundsätze des ordentlichen Gerichtsverfahrens in vereinfachter Gestalt an. Man gelangt so zu einer practicabeln Localverwaltung durch höhere Einzelbeamte, welche die Stellung eines Friedensbewahrers (Polizeicommissars), eines Polizeirichters und eines Voruntersuchungsrichters in sich vereinigen. Die Gesetzgebung häuft immer fortschreitend alle neuen Functionen der Ortsobrigkeit auf die Friedensrichter, die Constables, die Armen- und Wegeaufseher, ordnet solche zur Ausführung dieser Gesetzgebung den Friedensrichtern unter, und gelangt so zu einer geschlossenen Kreis- und Stadtverwaltung durch Ehrenämter. Der Grundsatz, daß die question of fact im Kreise der Gemeinde selbst zu entscheiden sei, ist damit auch in der Polizeiverwaltung gewahrt. Die Verbindung polizeilicher und gerichtlicher Functionen in Ehrenämtern führt den Erfolg herbei, der gesammten Polizeiverwaltung die Formen und allmälig auch die Garantieen der Gerichtsverwaltung zu geben. Die polizeiliche Thätigkeit wird immer umfassender und specieller durch die Gesetze normirt, die polizeilichen Pflichten der Privaten und der Unterbeamten gesetzlich formulirt und unter Ordnungsstrafen gestellt, welche mit den Polizeibußen der älteren Friedensbewahrung zusammenfließen. Das Polizeidezernat erscheint in Form schriftlicher orders und convictions mit den dazu gehörenden prozeßleitenden Decreten, warrants und precepts. Das Verwaltungsdezernat wird damit zur jurisdiction und wird consequent auch so bezeichnet. Bei

Acten, welche Rechtskenntniß in höherem Maße voraussetzen, wird dem Friedensrichter lange Zeit noch zur Pflicht gemacht, einen rechtsverständigen Collegen (quorum) zuzuziehen. Indessen gewinnt die friedensrichterliche Praxis durch zahllose gesetzliche Formulare, durch Zuziehung eines Gerichtsschreibers aus der Zahl der niederen Anwälte und durch die zunehmende allgemeine Bildung der ländlichen und städtischen Gentry so sehr an Sicherheit, daß schon im 18. Jahrhundert die Friedensrichter sämmtlich mit der höheren Qualification der Quorum ernannt werden. Die leichte Zugänglichkeit des Amts in Folge der großen Zahl der ernannten Friedensrichter, die Bequemlichkeit der Wahl unter benachbarten Friedensrichtern, die gewohnheitsmäßige Oeffentlichkeit der friedensrichterlichen Prozeduren, die Bestimmtheit der Polizeigesetze und der collegialische Geist, der sich aus der Stätigkeit des Amts und dem gewohnheitsmäßigen Zusammenwirken in General- und Specialsessionen bildet, machen es zu einem ebenso wirksamen als populären Organ der inneren Staatsverwaltung. Ein Vorzug vor den Beamtenverwaltungen des Continents ist auch der, daß es den Schwerpunkt der Verwaltung sogleich in die Localbehörden *erster* Instanz legt, mit allen Garantieen, welche das Einzelrichteramt durch strenge Formen, durch Zuziehung eines Gerichtsschreibers, durch öffentliche contradictorische Verhandlung gewinnt. Die richterliche Stellung sichert aber auch die thatsächlichen Feststellungen, welche der Friedensrichter durch eidliche Zeugenverhöre und formelle Beweisaufnahmen vorweg in viel zuverlässigerer Weise gewinnt, als dies dem Verwaltungspersonal des Continents möglich ist.

III. Vom Gerichts- und Polizeigebiet dehnte sich dann das selfgovernment auf das *Gebiet der Milizverwaltung* aus, für welches besondere deputy lieutenants, in analoger Stellung und größtentheils identisch mit dem Personal der Friedensrichter, ernannt wurden. Ueberall, wo die Ausübung des Staatshoheitsrechts unmittelbar mit dem persönlichen und Vermögensrecht des Einzelnen zusammentrifft, gestaltet sich auch hier das Verwaltungsdezernat zu einer jurisdiction, d. h. zu einer Entscheidung über die Streitigkeiten der Militäraushebung, der Reclamationen, der Einquartierungs- und Vorspannpflicht in Form von orders und convictions mit Appellation an die Generalversammlungen der Milizcommissare. Analog wurde diese Jurisdiction dann auch auf die Verwaltung der stehenden Armee übertragen, beschränkt jedoch durch die Besonderheiten einer *Soldarmee*, in welche der Eintritt durch ein Vertragsverhältniß be-

stimmt wird. Mit den Rechtsverhältnissen ist an dieser Stelle auch den Machtverhältnissen Rechnung getragen, indem das Offiziercorps der Miliz gleich den Deputy Lieutenants als Ehrenamt gestaltet und durch die innere Verbindung von Besitz und Amt in dem Landwehrsystem dem absolutistischen Grundzug einer Soldarmee das Gegengewicht gegeben wird.

IV. Ein viertes Gebiet bot die Finanzverwaltung dar. Schon im Mittelalter machte man die Erfahrung, daß die Einschätzung zu directen Steuern, auxilia, tallagia, eine question of fact bilde, für welche die reisenden Richter nicht ausreichen konnten, da keine Gesetzgebung und keine Instruction Einschätzungsgrundsätze erschöpfend begrenzen und das willkürliche Ermessen ausschließen können. Es bildete sich dafür ein System ernannter Gemeindeschätzungscommissionen, welches aus den alten Subsidienbewilligungen in die landtax, von da in die neueren Einschätzungssteuern, assessed taxes, und in die neueren Einkommensteuern überging. Die übrigen Gebiete der Staatsfinanzen ließen sich, soweit es auf die Belastung der Staatsunterthanen ankommt, durch die Gesetzgebung hinreichend begrenzen und unter Gerichtscontrolle stellen.

Dagegen entwickelt sich aus der Kreis- und Gemeindeverwaltung selbst noch ein Parallelsystem von Communalsteuern, welches ausschließlich den Organen des selfgovernment zufiel. Es hatte sich schon im Mittelalter durch Verwandlung persönlicher Dienstpflichten in Geldbeiträge gebildet und erweiterte sich in der Periode der Tudors durch die umfassende Regelung der Armen- und Wegebaulast. Die Steuererhebung, die Entscheidung der Reclamationen, die Steuerexecution bildete eine Hauptthätigkeit der Kirchspielsbeamten unter dem Decernat der Friedensrichter nach Maßgabe der Gesetze, welche den Steuermaßstab, die Steuerzwecke und das Verfahren in allen Einzelheiten erschöpfend regeln.

V. Als ergänzendes Glied schloß sich daran die Stellung der Orts- und Kirchspielsbeamten für die unteren ausführenden Geschäfte der Gerichts-, Polizei-, Miliz- und Finanzverwaltung. Eine solche Stellung nahmen die Constabels schon nach der mittelalterlichen common law ein; durch die Gesetzgebung der Tudors treten die wichtigen Aemter der Armen- und Wegeaufseher hinzu. Die Kirchspielsverfassung schließt sich nun eng zusammen mit der Verwaltung des Kreisverbandes.

Die Stadtverfassungen bilden sich aus der localen Vereinigung beider Systeme.

Das scharf ausgeprägte Wesen des selfgovernment liegt hiernach in folgenden Charakterzügen.

1) Das selfgovernment ist ein System der Staatsverwaltung, ein zweites ergänzendes System zur Ausführung des Staatswillens, umfassend solche Functionen, welche sich zu einer Handhabung im Nachbarverband eignen, d. h. die Feststellung solcher Fragen, welche von concreten, individuellen, örtlichen Verhältnissen abhängig, durch keine Gesetzesregel zu erschöpfen und zu begrenzen sind. Der englische Sprachgebrauch bezeichnete dies schon im Mittelalter als question of fact. Im selfgovernment der Gerichte ist es die question of fact, welche dem Civil- und Strafurtheil als Untersatz zu Grunde liegt. Im selfgovernment der summarischen Strafjustiz und Polizei ist es die question of fact, das arbiträre Element, welches durch Commnnalorgane, unabhängig vom Staatsbeamtenthum, gehandhabt wird. Im selfgovernment der Landesmiliz ist es die question of fact, das arbiträre Element der Militärpflicht, Einquartierungs- und Vorspannlast, welches unabhängig vom Staatsbeamtenthum gehandhabt wird. Im selfgovernment der Finanzverwaltung sind es die arbiträren Elemente der directen Staatssteuer, und die gesammte Einschätzung und Erhebung der Kreis- und Communalsteuern, welche den Communalverbänden selbstständig zufallen. Innerhalb dieser Grenzen blieb aber das selfgovernment stehen. Große Gebiete des Staatslebens waren durch ihre Natur von der Möglichkeit eines local government überhaupt ausgeschlossen, wie die Verwaltung des Auswärtigen, der Marine, des Handels, der größere Theil der Finanzverwaltung. Für die Colonieen ließ sich kein englisches selfgovernment bilden, sondern nur subordinate Verfassungen mit eigener Legislative und eigener Besteuerung unter der Obergesetzgebung des Mutterlandes. Das geistige Leben der Nation wurde dem selfgovernment entzogen durch die corporative Abschließung der Staatskirche, nach deren Muster auch die Universitäten und gelehrten Professionen durch Incorporation sich gegen die Staatsverwaltung abschlossen. Nur auf der untersten Stufe des Pfarramts trat die Kirche mit der weltlichen Ortsgemeinde in eine Verbindung, die aber großentheils den Charakter des voluntarism an sich hatte.

2) Alles Selfgovernment erscheint demgemäß als ein Staatsauftrag an die Communen, entweder in Gestalt einer Commission, oder eines höheren oder eines niederen Amts.

Bei der ersten Formation im Mittelalter entstand ein System

von Gemeindeausschüssen dadurch, daß man den Gemeinden gestattete, ihre gesetzlichen Polizeipflichten und andre Obliegenheiten durch einen engern Ausschuß bequemer zu handhaben. Solche eingeschworene Commissions erscheinen noch heute als Juries im Civil- und Strafprozeß und als Untersuchungscommissionen, juries of inquiry, in specielleren Gebieten, wobei man, soweit es ausführbar, die große und die Specialjury aus den höheren Klassen, die übrigen juries aus Mittelklassen bildete, doch unter Vermeidung einer Scheidung nach Ständen. Dies System fand indessen seine Schranke in dem Verhältniß zwischen Mittel und Zweck, welches nicht gestattet, eine Zahl von zwölf Personen zu Geschäften aufzubieten, deren Bedeutung in keinem Verhältniß zu diesem Aufgebot steht. Die zahlreicheren Geschäfte der commissions gingen daher später in Einzelämter über, theils höhere, theils niedere.

Die höheren Aemter sind die obrigkeitlichen Aemter, welche (judge und jury in sich vereinigend) ein selbständiges Urtheil des Beamten in Anwendung der Gesetze auf den gegebenen Fall voraussetzen. Das englische Recht nennt diese decretirende Thätigkeit jurisdiction, die älteren verfassungsmäßig dafür bestehenden Behörden courts. Diesen Charakter haben die Aemter des sheriff, der Friedensrichter, der Coroners, der Landwehrcommissarien und Landwehroffiziere, der städtischen Mayors und Friedensrichter. Wo örtliche Verhältnisse oder die Natur einzelner Staatsgeschäfte mit den Ehrenämtern nicht ausreichten, ließ man eine Ergänzung durch Berufsbeamte eintreten, wie neben den Friedensrichtern Jahrhunderte lang die Quorum standen.

Die unteren Gemeindeämter haben ihren Anfang in dem Amt des Ortsschulzen, welches sich aber in England durch eine stückweise Gesetzgebung in die speciellen Aemter des Constable, Armenaufsehers, Kirchenvorstehers, Wegeaufsehers, Gemeindeschreibers, Gemeindeeinnehmers u. a. über Bedürfniß hinaus gespalten hat. Diese Aemter haben ihren Schwerpunkt in den ökonomischen, für das Gemeinwesen unentbehrlichen Erfahrungen der Mittelstände. Sie sind nicht bloße Vollziehungsorgane der höheren Aemter, sondern oft mit weiten discretionären Gewalten ausgestattet, in dringlichen Fällen mit einer selbstständigen Ausführung der Gesetze auf eigene Verantwortung.

3) Alles selfgovernment beruht dem entsprechend auf dem staatlichen Grundsatz des Ernennungsrechts, und bekundet damit den Fortschritt zum Rechtsstaat, im Unterschied von

den altständischen autonomischen Bildungen. Diese im Anfang nicht populaire Gestaltung wird in dem Maße populairer, je mehr die von den ernannten Organen auszuführenden Gesetze Parlamentsbeschlüsse sind.

Es gilt dies zunächst von den älteren Gestaltungen der commissions, der Civil-Jury, der Anklage-Jury, der Urtheils-Jury, dem coroner's inquest, von den zahlreichen juries of inquiry, mit solcher Entschiedenheit, daß es an das Unbegreifliche gränzt, wie man auf dem Continent verkennen konnte, daß das Wesen aller Jury auf der Ernennung durch einen richterlichen oder analogen Beamten beruht. Trotz aller Anomalien der Stadtcharten ist nie eine Jury durch Gemeindewahl oder eine Dienstliste der Jury durch einen Beamten aus periodischer Gemeindewahl zum Vorschein gekommen. — Eine Concession an das sociale Princip der Wahlen ist indessen zulässig innerhalb eines größeren verwaltenden Körpers. Gewählte Curatorien oder committees in der Gefängniß-, Irrenhaus-, Armenhaus-, Brückenverwaltung 2c. erwiesen sich als praktisch, soweit sie von verwaltenden Körpern für Specialzweige ernannt wurden; ebenso allenfalls gemischte Einschätzungscommissionen, sofern sie einen starken Bestand von geschäftskundigen ex officio Mitgliedern in sich halten.

Alle höheren Aemter des selfgovernment haben ebenso zu allen Zeiten auf dem Grundsatz der königlichen Ernennung beruht: Sheriffs, Friedensrichter, Miliz-Commissarien, Miliz-Offiziere. Es stand schon in der normannischen Zeit fest, daß solche Functionen des Königs Recht, des Staates Pflicht sind. Auch unter der späteren jurisdiction des privy council, der Parlamente und der Reichsgerichte sind diese Functionen nie wieder in den Charakter einer Standschaft oder eines Wahlamts zurückgefallen. Es folgt aus dem Charakter der jurisdiction, daß bei der Wahl dessen, der die Autorität der Gesetze handhaben soll, der Auftraggeber die nöthigen Garantien zu fordern hat für den Gehorsam gegen das Gesetz, die Unbescholtenheit der Person, die nöthigen positiven Eigenschaften des Charakters und der Intelligenz. Alles dies führt zu dem Ernennungsprincip. — Zulässig ist aber die sociale Concession, daß die verwaltende Körperschaft, sobald sie Fuß gefaßt, sobald ihr collegialer und genossenschaftlicher Geist entwickelt ist, durch ein Vorschlagsrecht ihre neu aufzunehmenden Mitglieder bezeichnet, wie dies im selfgovernment geschieht, und in normalen Zeiten das Ernennungsrecht

zu einem Bestätigungsrecht ermäßigt. Die weitergehenden socialen Concessionen, welche den altstädtischen corporations mißbräuchlich gemacht waren, sind durch die Städteordnung von 1835 beseitigt.

Auch die niederen Aemter sind als Vollziehungsorgane der höheren auf das Ernennungsrecht angewiesen, welches im älteren selfgovernment streng festgehalten wurde. — Sociale Concessionen eines Vorschlagsrechts sind indessen hier in weitem Maße möglich und unvermeidlich, je mehr der persönliche Dienst auf besoldete Beamte übergeht, je mehr die Steuerfrage die überwiegende wird und die Hauptfunction des Beamten in einer Controlle der gesetz- und zweckmäßigen Steuerverwendung besteht. Schon die ältere Praxis ließ daher praeter legem nach, daß die Kirchspielsversammlung den Friedensrichtern eine Liste von zum Armenaufseheramt geeigneten Personen vorlege, aus welcher herkömmlich die an erster Stelle designirten Personen ernannt wurden. — Für das Polizeischulzenamt der constables hat erst die neue Schulzenordnung, Parish Constables Act von 1832, der Gemeinde das Recht ertheilt, den Friedensrichtern eine Liste vorzulegen. — Das Amt der Wegeaufseher ist durch die neueste Gesetzgebung nach manchen Schwankungen zu einem Wahlamt geworden, gleichzeitig mit der Verwandlung der Wegebaulast in eine reine Geldfrage. — Das Amt der Kirchenvorsteher war wenigstens in einer der beiden Stellen (der andere wird vom Pfarrer ernannt) von Anfang an Wahlamt, in Verbindung mit dem freiwilligen Charakter der Kirchensteuer. Noch weitere Concessionen an das Wahlprincip läßt die Stadtverfassung zu, in welcher die ökonomische Seite der Verwaltung vorherrscht, — sofern nur durch das Friedensrichteramt und andere Elemente einer Magistrats-Verfassung für die Stetigkeit des Verwaltungssystems Sorge getragen ist.

Eine Gesetzgebung, die das Ganze des Zwischenbaues im Auge behält, wird sich im Zusammenhang des Ganzen klar machen, daß diese wichtigsten Mittelglieder des Staats den Charakter der ernannten Verwaltungskörper festhalten müssen, in welchen ein Wahlsystem nur ergänzend zur Controlle der ökonomischen Seite der Localverwaltung anwendbar ist. Ein nachahmungswürdiges Beispiel giebt das englische Unterhaus selbst, dessen drei Hauptbeamte durch königliches Patent ernannt werden und weiter die Unterbeamten ihres Specialdepartements ernennen.

4) Alle Aemter des selfgovernment haben dem entsprechend den reinen und vollen Amtscharakter, einschließlich der Rechte, welche die Folge der öffentlichen Pflichten sind, die

sie erfüllen: des Rechts auf verfassungsmäßigen Gehorsam und Ehrerbietung im Amt. Die höheren Aemter haben nach dem Sprachgebrauch des Continents alle Titel und alle Amtsehrenrechte eines königlichen Richters, Raths und Offiziers, ohne welche eine Betheiligung der höheren Stände überhaupt nicht zu haben ist. Es ergiebt sich daraus, daß so lange die einzelnen Klassen der Gesellschaft in gegenseitiger Eifersucht einander solche Ehrenrechte nicht gönnen, aus allem Streit der Parteien kein selfgovernment hervorgehen kann, sondern nur ein neutrales berufsmäßiges Beamtenthum. Die vollkommene Identität der Aemter des selfgovernment mit den Staatsämtern, die völlige Beseitigung jeder ständisch-patrimonialen Reminiscenz, zeigt sich in den Umwandlungen. Sobald man an Stelle der städtischen Friedensrichter besoldete Beamte einführte, entstand ein gewöhnlicher Polizeirichter (stipendiary magistrate) und Strafrichter (recorder) in der geläufigen Amtsstellung des Continents. Wo man die administrativen von den richterlichen Geschäften des Friedensrichteramts zu trennen anfing, entstand ein gewöhnlicher Polizeidirector (in London). Wo man in der Miliz Offiziere der stehenden Armee verwandte, fanden sie sich in die gewohnte Stellung einrangirt. Auch in den unteren Gemeindeämtern ließen sich mit Leichtigkeit besoldete Functionäre einschieben: der Polizeischulze geht in einen besoldeten policeman, Gensdarmen über. Es zeigte sich alsbald, daß man alle unteren Gemeindeämter in ein Corps von Secretären, Schreibern, Buchhaltern, Gensdarmen verwandeln kann, und daß man ebenso die höheren Aemter durch Präsidenten, Landräthe, Kreisrichter, Polizei-Commissarien ersetzen kann, ohne den Verwaltungsorganismus zu ändern.

5) Der Umfang des selfgovernment bestimmt sich folgerecht nach staatlichem Bedürfniß, nicht aber nach den socialen Interessen einzelner Gesellschaftsklassen, welche eine erhöhte Geltung durch „Selbstverwaltung" suchen. Die englische Gesetzgebung hat dabei den Grundsatz festgehalten: der Ortsgemeinde an persönlicher Thätigkeit und Steuerlast zuzumuthen, was sie tragen kann; was darüber hinausgeht, dem Kreisverband aufzulegen; was dessen Kräfte übersteigt, durch Staatsbeamte und Staatsgelder zu bestreiten. Die daraus hervorgehende „Decentralisation" ist nur Decentralisation der Verwaltung, nicht der Gesetzgebung und der Besteuerung. Es ergiebt sich daraus die gegebene Grenze, daß selfgovernment und Decentralisation nur stattfinden kann in solchen Functionen, die durch Ehrenämter verwaltet werden können, also

in solchen Acten einer jurisdiction, welche ländliche und städtische Honoratioren, in solchen Unterämtern, welche Bauern und Handwerker erfahrungsmäßig verwalten können. Da aber alle öffentlichen persönlichen Lasten gegen das nächste Interesse der Gesellschaft sind, so kann kein selfgovernment bestehen ohne einen ernstlich gemeinten und rechtlich gehandhabten Zwang. Die ältere Praxis und Gesetzgebung hielt nicht bloß (wie die Gesetzgebungen des Continents) Militärpflicht, Zeugenpflicht, Steuerpflicht u. a. fest, sondern ebenso den höher zielenden Grundsatz, daß Staatsfunctionen, welche den besitzenden Klassen oder Mittelständen als Ehrenamt aufgetragen werden können, auch Ehrenamt sein sollen. Zu der allgemeinen Strafklage wegen Verweigerung eines Amts, welche nach common law begründet ist, kommen zahlreiche Statuten, welche summarische Strafklagen auf Geldsummen feststellen, die durch actio popularis zu verfolgen sind. Der Ernst der Geltendmachung dieses Grundsatzes hat das selfgovernment aufgebaut. Einleuchtend ist es aber auch von dieser Seite aus, wie das selfgovernment nicht aus dem natürlichen Drang der Gesellschaft und der socialen Interessen heraus entstehen kann, sondern nur durch eine über den socialen Klassen und Localinteressen stehende, weitersehende Gesetzgebung.

6) Das selfgovernment, indem es so Amtspflichten mit den besitzenden und Mittelklassen zwangsweise verbindet, stellt die innere Verbindung von Staat und Gesellschaft in den einzelnen Gliedern und in dem täglichen Leben des Staats dar. Es ist in dieser Weise völlig unabhängig von irgend einer bestimmten Besitzweise. Ein Census von 100 £ Grundrente ist für das Friedensrichteramt erst gesetzt worden, nachdem es vier Jahrhunderte bestand, und diese Grundrente kann ebenso gut aus Rittergut, wie Bauergut, wie städtischem Besitz ihren Ursprung haben. Für städtische Friedensrichterämter besteht überhaupt kein Census. Wenn in England die landed gentry bis zur Pairie hinauf eine hervorragende Stellung einnimmt, so beruht dies lediglich auf Einsicht und guter Gewohnheit, so wie umgekehrt in Deutschland die städtischen Klassen eine verhältnißmäßig regere Selbstthätigkeit und damit einen verhältnißmäßig höheren politischen Einfluß bewahrt haben trotz ihrer weit geringeren Zahl. Dem Rechtsgrundsatz nach ist das englische selfgovernment anwendbar auf jede Klasse und jede Formation des Besitzes in der alten wie in der neuen Gesellschaft. Die unklaren ständischen Anschauungen des Continents pflegen diesen entscheidenden Punkt zu verschieben. Allerdings sind

vorzugsweise Rittergutsbesitzer in den Friedens- und Miliz-Commissionen zu finden. Aber nicht Rittergutsbesitzer von Besitzes wegen, sondern durch königliche Ernennung: keine obrigkeitliche Gewalt ist an bestimmte Güter gebunden, sondern die Würdigkeit der Person zum Amt geht erst durch eine Vorprüfung und Ernennung. Nicht Rittergutsbesitzer von Standes wegen; denn die Rittergüter sind seit der Magna Charta veräußerlich, die Ritterschaft ergänzte sich also in jedem Menschenalter durch neue Mitglieder. Nicht Rittergutsbesitzer von Geburt wegen; denn die Ritterwürde ist im mittelalterlichen Sinne eine persönliche Würde geblieben. Nicht steuerfreie Rittergüter, sondern solche, welche von den Kreis- und Localsteuern die Hauptmasse tragen. Nicht Rittergutsbesitzer, die ein ungleiches Recht gegenüber dem Bürger und Bauer beanspruchen, sondern welche gleiches Vermögensrecht, gleiches Familienrecht und gleiches Gericht mit allen Klassen haben und haben wollen. Diese Obrigkeiten sind die ersten unter ihren Rechtsgenossen, nicht aber geborene „Herren", die, einer anderen Rechtsordnung angehörig, ihre Lebens- und Rechtsanschauungen gegen die Glieder anderer Rechtsordnungen zur Geltung bringen wollen. Gesetzgebungs- und Besteuerungsrecht sind concentrirt in König und Parlament, unter Bedingungen, die eine directe Ueberbürdung einer Klasse zu Gunsten der anderen kaum möglich machen. County Courts und Quarter Sessions sind verantwortliche Glieder der Staatsverwaltung. Mit einer Oberinstanz über sich, mit einer Jury neben sich, kam die Ritterschaft nicht in Versuchung, das bestehende Landesrecht in ihrem Standesinteresse zu verbiegen.

Das selfgovernment bildet so einen integrirenden Theil der Rechtsordnung wie der Staatsverwaltung. — Die Einschiebung dieses Zwischenbaus war nothwendig, um der englischen Verfassung den Charakter des „Rechtsstaats" zu geben; durch diesen Zwischenbau erhielten die Rechts- und Parlamentscontrollen der Staatsverwaltung ihren Halt; durch diesen Zwischenbau wurde eine freie Bewegung der Parteiverwaltungen im Centrum möglich, ohne die unparteiliche Handhabung des öffentlichen Rechts und damit die individuelle Rechtssphäre des Einzelnen zu gefährden.

Der Grundcharakter des selfgovernment ergiebt, wie dasselbe mit den nächsten Interessen der Gesellschaft in unabänderlichem Widerspruch steht. Diese sociale Opposition hat aber in England, Frankreich und Deutschland zu verschiedenartigen Gestaltungen geführt, je nach dem zeitigen Stand des Verhältnisses zwischen Staat und Gesellschaft.

I. In England wurde seit der Reformbill der Einfluß der middle classes entscheidend. Danach mußten die städtischen corporations fallen, welche fast von jeder Seite aus nur ein Aggregat von Mißbräuchen darboten. Das Friedensrichteramt und die Jury wurden kein Gegenstand eines directen Angriffs. Die schwachen Punkte des alten Systems lagen aber in den unteren Gemeindeämtern, welche nicht ohne Schuld der regierenden Klasse seit mehren Menschenaltern vernachlässigt und verfallen waren. Man hatte die Unselbstständigkeit und Passivität der Mittelstände im 18. Jahrhundert nur zu gern gewähren lassen. Die wichtigen Aemter der constables, overseers und Wege-Aufseher wurden verdrossen, mechanisch, selbst ökonomisch mangelhaft, wie ein Reihedienst verwaltet, von dem sich die begünstigten Mittelstände Befreiungsprivilegien verschafften, die reicheren sich durch mäßige Geldsummen loskauften, wie vom Milizdienst. In diese Lücke drangen die Ideen der neuen Gesellschaft ein und bemächtigten sich damit der Gebiete, in welchen die ökonomische Seite der Gemeindeverwaltung schon vorherrschte und in der neuen Gesellschaft bis zu einem gewissen Maß wohl vorherrschend bleiben wird.

An die Spitze der neuen Richtung trat und blieb die Armenverwaltung. Man fand, daß die übermäßig gewordene Armenlast sich erleichtern lasse, wenn man die Armenaufseher auf die Erhebung der Ortssteuer beschränke, dagegen für die Verwaltung der Armenmittel gewählte Gemeinderäthe (boards) aus den zu einem Kreisverband zusammengefügten Kirchspielen bilde. Die lästigeren Theile des Geschäfts, die persönliche Untersuchung des Bedürfnisses, die Localrecherchen, die Verwaltung der Arbeitshäuser, alle mühsamen Rechnungs- und Einzelgeschäfte ließen sich so besoldeten Beamten übertragen. Nach den Anschauungen der middle classes war es überhaupt weder nöthig noch praktisch, daß ein Gemeindewähler außer seiner Steuerzahlung sich noch persönlich zu den Armen bemühe, persönlich die Wege revidire, persönlich den Schmutz und den Unfug in den Winkeln der engen Gasse aufsuche, persönlich Rechnungen nachsehe und Schulen revidire. Die ökonomische Lebensanschauung hielt es dagegen für praktischer, wenn ein aus den Meistbesteuerten gewähltes board sich Decretsentwürfe unterbreiten ließ, über Anstellungen verfügte und allgemeine Aufsicht führte. Die so gewählten Repräsentanten der Steuerzahler fanden sich bald in der scheinbar behaglichen Stellung des Verwaltungsraths einer Actiengesellschaft, von welchem drei Freiwillige sich von Zeit zu Zeit einfinden, um sich Decrete vom Secretär zur Zeichnung vorlegen zu lassen, Aemter zu vergeben und Beschlüsse zu fassen, von deren Einzelausführung sie selten Kenntniß, jedenfalls nicht die zur Controlle nöthige Uebung haben. Und wenn sich irgendwo noch eine persönliche Mühwaltung ergiebt, so ist die Klausel des neuen Armengesetzes, welche jederzeit „besoldete" Beamte und Hülfsarbeiter anzustellen gestattet, offenbar leichter auszuführen als das Geschäft selbst.

Ebenso ließen sich die neuen Anforderungen der Gesundheits-, Bau- und Straßenpolizei am leichtesten im Parlament durchbringen, wenn man größeren Ortschaften und vereinigten Kirchspielen gestattete, gewählte boards zu bilden für Beschlußfassungen und Anstellungsrechte, während alle lästigen Einzelgeschäfte hier noch leichter mit besoldeten Beamten zu bestreiten waren.

Das neue System fand so lebhaften Anklang, daß man zuletzt auch für die Wegeverwaltung das System von Gesammtgemeinden durchführte und das lästige Amt des Wegeaufsehers in eine bloße Geldverpflichtung auflöste.

Nach längerem Sträuben der Friedensrichter ging auch die Zwangs-Einführung einer besoldeten Gensdarmerie im Parlamente durch, die mit jetzt beiläufig 25,000 besoldeten Mannschaften mindestens 9/10 der alten Gemeindepflichten der constables übernommen hat.

Der Grundsatz des voluntarism, der die Erwerbsgesellschaft durchdringt, stellte an Stelle des lästigen Zwanges zu den Aemtern und des nicht populären Census überall einen Scheingrundsatz, dessen ernstliche Geltendmachung unausführbar, die persönliche Amtspflicht zu einer bloß nominellen macht; ja die neuen Wahlen zu den boards werden nach Weise anderer Verwaltungsräthe als Gegenstand beliebiger Ablehnung betrachtet.

Erst mit dieser Neubildung ist das englische Gemeindewesen den Vorstellungen des Continents näher gerückt. In der That ist kein Gesetzgeber im Stande gewesen, seinen Zeitgenossen so annehmbare Reformen zu bieten: Abnahme aller lästigen persönlichen Pflichten, eine wenig erhöhte Steuerlast, ganz unbedeutende persönliche Zumuthungen, — und dafür überreichliche Wahlrechte nach einem Sechsklassensystem. Es schien an das Unbegreifliche zu grenzen, wie man von dem Dasein einer so überreichen Quelle von politischen Rechten in der fünfhundertjährigen Geschichte des Selfgovernment noch keine Ahnung gehabt hat.

Allein es zeigt sich auch, daß mit der Neubildung der Kreis-, Stadt- und Dorfparlamente die Gelenkbänder der Verfassung zu weichen beginnen. In ihrem Streit gegen die regierende Klasse sahen die middle classes als das Werthvollste an dem neuen Erwerb das an, was der regierenden Klasse den sichtbaren Theil ihres Einflusses giebt, die patronage; ohne zu bemerken, daß solche Ehrenrechte ein starkes Maß von Selbstthun voraussetzen, daß aller Einfluß im Staatsleben nur durch persönliche Uebernahme von Staatsfunctionen zu gewinnen und zu behaupten ist. Ebendeshalb ergab es sich alsbald, daß die Ortsparlamente von ihrem Anstellungsrecht keinen guten Gebrauch zu machen wissen. Es zeigt sich, daß mehr Nepotismus in dem neuen Gemeindeleben ist, als in der Verwaltung des Staats. Die großen politischen Parteien haben die nöthigen Kräfte zur Besetzung der hohen Aemter in ihren eigenen Reihen und ein Ehr- und Verantwortlichkeitsgefühl auch noch für die Besetzung der Aemter zweiter Klasse. Bei den Gemeindeanstellungen scheint die Tüchtigkeit des Bewerbers so gut wie außer Frage zu stehen. Zu den Polizeidienerstellen werden invalide Bediente und Einsassen des Arbeitshauses präsentirt. Die Hochmögenden im Kreisarmen- und Stadtrath verfügen über Clerkships, Bauinspectorstellen und über das ganze Gebiet des Gunstgeschäfts nach den kurzsichtigsten Interessen. Die große Zahl der besoldeten kleinen Stellen wird nach den kleinlichsten Rücksichten der Gevatterschaft besetzt ohne Rücksicht auf technische Vorbildung und praktische Brauchbarkeit: und für die unzureichende Verwaltung der Stellen giebt es dann kein weiteres Mittel, als das einer Vermehrung. Eine Selbstregierung, die nur in dem gelegentlichen Zusammentreiben vieler Wähler besteht, und in Gewählten, die nicht selbst Hand an's Werk legen, sondern nur Aemter vergeben wollen, wird zugleich ein Tummelplatz für Club- und Fractionstreiben, ein Feld zur Entwickelung der Beredsamkeit kleiner Dorf- und Stadt-Demagogen. Die Vorberathung der Gemeindeangelegenheiten erfolgt in Cliquen, die sich in Wirthshäusern zusammenfinden. Die Idee der „verantwortlichen Minister, der „Uebereinstimmung der Executive mit der Legislative" wird in solchen Cliquen in karrikirter Gestalt lebendig.

Noch übler aber documentirt sich das neue System in seiner negativen Richtung als das Entweichen des Bürgersinns und des Pflichtgefühls, dessen Hauptquelle die Gewöhnungen des Selfgovernment gewesen waren. Es zeigt sich, daß ein bloßes Wahlrecht der Ortsparlamente ein solches Pflichtgefühl und eine solche Gewöhnung weder erzeugt noch erhält; daß es die nachbarliche Bekanntschaft, den sympathischen Zusammenhang der Gemeinde auflöst; daß die so gewählten boards höchstens die Fähigkeit für ökonomische Verwaltungsfragen und selbst diese kaum in dem Maße eines gewöhnlichen Verwaltungsraths besitzen; daß trotz des multiplicirten Stimmrechts der durch Selbstthätigkeit berechtigte Einfluß der besitzenden Klassen sich verliert; daß auch die äußere Selbständigkeit aller Communalverwaltung aufhört, und daß das neue System in wenigen Jahrzehnten so reißende Fortschritte in eine Leitung durch Central-Departements, Staatscommissarien, Inspectoren und Rechnungsräthe gemacht hat, wie Frankreich kaum in eben so viel Jahrhunderten. Das neue Gemeindesystem hört auf, ein tragfähiges Glied des Staatskörpers, die Grundlage der Parlamentswahlen, die Quelle der politischen Bildung des englischen Volks zu sein.

Am stärksten treten diese Erscheinungen hervor, wo der Einfluß der socialen Ideen am stärksten ist, in der aufgehäuften Masse von drei Millionen Einwohnern der Metropole, wo die Uebereinanderschichtung gewählter Gemeinderäthe und Obergemeinderäthe nach unten hin die kleineren Gemeindebezirke aufzehrt und nichts weiter übrig läßt, als ein schlecht gehandhabtes Anstellungsrecht für besoldete Beamte. Hier wird es am sichtbarsten, daß bei einer Uebereinanderschichtung gewählter Gemeinderäthe, Kreisräthe, Bezirksräthe zuletzt Niemand mehr übrig bleibt zur Ausführung der zahllosen Beschlüsse der Leute, die nur beschließen wollen.

An dem Gegensatz zeigt es sich noch einmal, daß nur die lebendige persönliche Arbeit im Gemeindeleben das Wesen des Selfgovernment bildet, und daß nur der Fortbestand des Friedensrichteramts und der Schwurgerichte den englischen Staatsbau heute noch tragen.

II. Das französische System des Gemeindewesens konnte schon nach seiner Entstehung nur der reine und volle Ausdruck der Ideen der Erwerbsgesellschaft sein, die in den neuen englischen boards nur einen theilweisen Ausdruck gefunden haben. Die französische Revolution machte schon in ihren ersten Stadien die Erfahrung, daß die Ausführung der neuen Grundsätze nicht der selbständigen Thätigkeit der Bezirke, Kreise und Ortschaften überlassen werden konnte, weil die Interessen der alten und neuen Gesellschaft in den Landbezirken noch überall im Gemenge lagen. In vielen Landestheilen würde ein Selfgovernment den Neuerungen einen wirksamen, ausdauernden Widerstand geleistet haben. Um den neuen Staatswillen wirksam zur Ausführung zu bringen, mußte die Legislative die Ausführung ihrer Gesetze zunächst selbst übernehmen, — ein Zustand, der unabweisbar zur Zusammenfassung in einen persönlichen, dem Gesammtinteresse der neuen Gesellschaft ergebenen Willen hinführte. Die freien Institutionen der geschriebenen Verfassungsurkunden sind niemals in die Wirklichkeit getreten. Sie wirkten nur negativ in der Durchführung des Zerstörungsprozesses gegen die alten, mit den privilegirten Klassen verwachsenen Institutionen. Directorium, Consulat und Kaiserreich fanden den Staat aufgelöst in einen wirren Zustand, in welchem Heer, Finanzen, Gerichte, Polizei, Verhältniß zur Kirche, die ganze staatliche Ordnung, haltbar erst wiederherzustellen

waren. Eine schnelle, entschiedene, im Sinne der Gesellschaft immer auf das zunächst Nothwendige angewiesene Organisation muß sich stets den Gewohnheiten der Hunderttausende anschließen, deren sie zur Ausführung des Staatswillens bedarf.

Napoleon I. mußte daher den alten Apparat der Staatsverwaltung, gereinigt von dem Rost der alten Gesellschaft, und vervollständigt wiederherstellen. Er konnte an Institutionen des Selfgovernment nicht denken, auch wenn er dies gewollt hätte. Die französische Bevölkerung, beschäftigt mit ihrem eigenen Sein in Haus und Hof, in umgestalteten wirthschaftlichen Verhältnissen, zeigte nicht die geringste Neigung, zu der eigenen Arbeit auch noch die Staatsarbeit zu übernehmen. Und hätte man ein Selfgovernment, von dem man nur ein Paar mißverstandene Namen kannte, wirklich vor Augen gehabt, so würde es nur um so abschreckender erschienen sein. Trotz allen Glanzes und der begeisterten Hingabe des Volks an den Heerdienst, war nicht einmal die persönliche Wehrpflicht durchzuführen: die sociale Leidenschaft der Gleichheit, und die sociale Kurzsichtigkeit der Interessen verglichen sich über das Conscriptionssystem, — eine Erfüllung der Staatspflichten, welche der Vermögende mit seinem Gelde, der Unvermögende mit seiner Person berichtigt. Wenn selbst an dieser Stelle der neue Staat sich nicht an dem Grundgedanken der persönlichen Dienstpflicht wieder aufzurichten vermochte, so war noch viel weniger daran zu denken in der nüchternen bürgerlichen Verfassung der Gemeinde. Wie es die neue Gesellschaft verlangte, besorgt die Staatsgewalt durch ihre besoldeten Organe Alles, worauf es dem Bürger zunächst ankommt: Militär-, Gerichts-, Polizei-, Finanzwesen, — zwar mit bedeutenden Ansprüchen an die Geldkräfte des Volks, aber um so mehr mit bescheidenen Ansprüchen an die persönliche Mühe.

So entsteht die neufranzösische Staatsordnung auf dem Boden der gegebenen Verhältnisse, als der wirkliche Ausdruck des französischen Volkswillens. Diese Gesellschaft erstrebt nicht zuerst die individuelle Geltung des Einzelnen in einem gesicherten Rechtskreis, sondern die Wohlfahrt des Ganzen, die Verwirklichung des Gesammtinteresses der neuen Erwerbsgesellschaft, die Freiheit der socialen Bewegung. Dies Gesammtinteresse will selbst nicht durch eine Regierung nach Gesetzen gefesselt sein; die Gesellschaft will sich überhaupt nicht durch Gesetze binden. Sie verlangt vielmehr die unmittelbare „praktische" Verwirklichung ihrer Forderungen in einer „lebendigen" Staatsgewalt, in einem élu du peuple, einem zuverlässigen Träger des Gesammtwillens. Die Gesellschaft greift daher zur Monarchie, die aber der Ausdruck einer ganz andern Gesellschaftsordnung ist als die des ancien régime.

Der Empereur ist demgemäß das lebendige Gesetz, verantwortlich nur dem Gesammtinteresse der neuen Gesellschaft, — dem „souveränen Volk", welches in Gestalt von Vertrauensmännern und Verwaltungsräthen den neuen Thron umgiebt, mit parlamentarischen Namen, welche aber der Sache nach über eine berathende Stellung nicht hinauskommen konnten, da alle schöpferische Kraft und Gewalt der Parlamente erst aus einer staatlichen Gliederung der Gesellschaft von unten herauf sich bildet.

Andrerseits bedarf das Kaiserthum eines berathenden Conseils für die Verwaltung, conseil d'état, welches aus dem ancien régime aufgenommen, in wirksamerer Gestalt regenerirt wird, um die Competenzen der neuen Verwaltungsorgane in ihren Schranken zu halten, um eine gleichmäßige Hand-

habung der Verwaltungsnormen zu sichern, — sofern nicht ein Hauptinteresse etwas Anderes erheischt, — also vorbehaltlich eines höheren Willens, dessen persönliche Entschlüsse hier nur berathen werden. Durch Stetigkeit, Würde und systematische Fortbildung der Verwaltungsnormen unterscheidet sich der neue Staatsrath allerdings vom alten. Wie aller Glanz der Justizverwaltung im Cassationshof, so concentrirt sich der Glanz des droit administratif im conseil d'état, auch rücksichtlich der persönlichen Capacitäten. Neben dem großen collegialischen Verwaltungskörper tritt selbst das Ministerialsystem sichtbar zurück.

Unter dieser Centralverwaltung sind die unmittelbaren Staatsbeamten in drei Abstufungen nur commissaires départis, vollziehende Organe, wie im ancien régime, mit dem Unterschied, daß das System nunmehr in die untersten Stufen durchgeführt ist unter Beseitigung aller feudalen Localverwaltung. Eine Uebertragung solcher mühsamen, in der That „verantwortlichen" Gewalten auf die Communen wurde von keiner Seite her verlangt. Da alle Vorbedingungen des Selfgovernment, die gesetzliche Gestaltung und rechtliche Erzwingbarkeit der Verwaltungsnormen, die Gestaltung der Verwaltungsdecrete zur jurisdiction, die Verbindung derselben mit den besitzenden Klassen als Ehrenamt fehlte, so war überhaupt keine andere Betheiligung der Gemeinde möglich als die des Verwaltungsraths, board, conseil. Diese conseils müssen stets dem vollziehenden Beamten beigeordnet sein, der für die Innehaltung der Verwaltungsnormen seinem Vorgesetzten verantwortlich ist. Diese Stellung des Beamten ist unabänderlich; denn sie tritt an die Stelle der gesetzlichen Regel, welche das Selfgovernment leitet. Steuerbewilligende und definitiv beschließende Gemeinde- und Kreisräthe würden den französischen Staat in locale Gesellschaftsgruppen auflösen. Wo eine beschließende Stellung vorkommt, hat sie nur den Charakter eines Schiedsspruchs über eine Zwischenfrage der Verwaltung, oder nur den Schein einer Beschließung, die von dem vorgesetzten Beamten zu suspendiren, zu bestätigen oder abzuändern ist. Es gilt dies von allen drei Stufen der Verwaltung, deren Gliederung und Bezirkseintheilung sich übrigens als zweckmäßig unter allen Verfassungen erhalten hat.

1) Der Préfet, ungefähr entsprechend der preußischen Regierung, bildet die provinzielle Mittelinstanz mit dem vollen Regierungsdecernat für das Departement. — Neben ihm besteht allerdings ein conseil général als Bezirksrath von höchstens 30 auf 9 Jahre gewählten Mitgliedern, aber nur zur „Berathung" des Departementsbudgets, welches vom Präfecten vorgelegt, und nach der Berathung von dem Kaiser endgültig festgestellt wird. Eine „Beschlußnahme" gebührt dem Conseil nur über die Beitragsquoten der einzelnen Kreise.

2) Der Unter-Präfect führt das Polizei- und Verwaltungsdecernat unseres Landraths, das Rekrutirungswesen, die Oberverwaltung der Wege, Irrenhäuser, öffentlichen Anstalten des Kreises, ist Staatscommissar der nichtkatholischen Kirchenverwaltungen, Curator und Controlleur der Communalkassen, Entscheidungsinstanz über Reclamationen aus directen Localsteuern. — Daneben blieb für den gewählten Kreisrath nur die Vertheilung der Beitragsquoten unter den Communen, eine „Berathung" über einzelne Fragen der Wegeverwaltung, Märkte, Brücken ꝛc.

3) Der Maire ist kein wirklicher Bürgermeister, sondern ein Unter-Präfect des sous-préfet, ein Unter-Landrath für eine größere Gemeinde oder entsprechend gebildete Gesammtgemeinde, mit den Regulativgewalten und dem vollen Ver-

waltungsdecernat der Localverwaltung. Seine Beigeordneten sind Amts-Substituten, welche gleich dem Maire von der Regierung ernannt werden. Für einen Magistrat, als Körperschaft nach den Grundsätzen des Selfgovernment, ist in der industriellen Gesellschaft weder das Verständniß noch der Wille vorhanden; man will die Befugnisse des gewählten board weder durch ein selbständiges Collegium abgeschwächt sehen, noch will man überhaupt die eigentliche Mühe der verantwortlichen Verwaltung des Einzelnen. — Für das gewählte conseil municipal blieb hiernach die „Berathung" über das Gemeindebudget und die Aufbringung desselben durch Steuerzuschläge unter endgültiger Entscheidung des Präfecten; die „Berathung" über die Verwaltung der Gemeindestraßen und Wege; die „Begutachtung" der öffentlichen Gemeindeanstalten, — scheinbar allerdings eine „Beschlußnahme" über die Vermögensverwaltung der Commune, die aber durch den Maire zu genehmigen, zu suspendiren, nach Umständen für nichtig zu erklären und an die höhere Verwaltungsinstanz zu bringen ist. Die Verwaltung des Armenwesens und der Krankenhäuser bildet besondere bureaux de bienfaisance, deren Verwaltungen von der Staatsbehörde ernannt werden. Alle periodischen Versuche zur Erweiterung der communalen Selbständigkeit sind vergeblich geblieben; denn die Natur der französischen Verwaltung läßt eine andere Gestaltung nicht zu.

Das allgemeine System der Conseils ist so sehr bedingt durch die Gesammtanlage dieses öffentlichen Rechts, daß es nicht nur in allen communalen Bildungen, sondern auch in den Special-Gruppirungen einzelner Besitzmassen wiederkehrt, welche in Frankreich an die Stelle der politischen Corporationen und der gemischt-öffentlichen Körperschaften treten. In die Justizverfassung übergreifend, macht es die rechtsprechenden Gerichtshöfe zu Commissionen, welche die zeitige Verwaltung formirt, die „imperialisirte" Jury zu einer vom Präfecten ernannten Commission von Vertrauensmännern. Kreis- und Stadt-Parlamente können eben nichts weiter sein, als Verwaltungsräthe zu einer Begutachtung ökonomischer Angelegenheiten und einige subalternen Staatsgeschäfte, welche auch das ancien régime aus praktischen Gründen den Gemeinde-Verwaltungen lassen mußte. Der Sinn der Gesellschaft, welcher keine Selbstbeschränkung durch erzwingbare Verwaltungsgesetze, keine Arbeit in dem mühevollen Decernat der höheren Verwaltung (jurisdiction) haben will, behält nichts weiter übrig, als eine fragmentarische Ergänzung des Beamtenstaats. Von dem Selfgovernment besteht hier überall nur der Schein, ein Schein der Selbstthätigkeit, ein Schein der Verpflichtung zu Communalämtern, ein Schein der Selbständigkeit, während in der Wirklichkeit alles auf voluntarism beruht, der in der gemächlichen, unbedeutenden Thätigkeit der Gemeinde- und Generalräthe, unter der nothwendigen Bevormundung der Staatsbeamten, aller höheren Bedeutung entbehrt, an der sich der Sinn und Charakter eines Volkes bildet. Diese Municipalverfassung hat die Entfremdung der Gesellschaft vom Staat in Frankreich unverändert gelassen, ja noch befestigt. Sie erweckt in der Gesellschaft nur eine eitle Selbstgefälligkeit, die darin eine Vorschule der politischen Thätigkeit in größeren Kreisen findet, — die Ausbildung einer Redefertigkeit, die den socialen Partei-Interessen auch in größeren Kreisen zu dienen vermag. Solche Gemeindeordnungen begründen keinen moralischen und sittlichen Zusammenhang in der Nachbarschaft, kein Gefühl der persönlichen Pflichten des Bürgers gegen das Gemeinwesen, keine politische Bildung durch ernste, stetige mühsame Ausübung der höheren und schwereren Auf-

gaben des Staates; sondern sie haben vom Selfgovernment nur den Namen und den Schein, der um so mehr abstumpft für das Wesen der Sache. Staat und Gesellschaft sind und bleiben unverbunden.

III. Die deutschen Verhältnisse des 19. Jahrhunderts ergeben für das Gemeindeleben jene bunte Mischung der Elemente, welche entsteht, wo verschiedene Gesellschaftsordnungen neben einander liegen. Wie in der Gerichtsverfassung das neuere Staatssystem am spätesten in die unterste Stufe durchgedrungen ist, und die Patrimonialgerichte noch tief in das 19. Jahrhundert hinein conservirt hat, so lag auch die Verwaltung in ihrer untersten Stufe mit dem altständischen Staat in einem wüsten Gemenge. In Preußen war 1808 zwischen dem Landrath und der Gendarmerie ein widerspruchsvolles Mittelgebiet stehen geblieben: neben dem Landrath „Gutsherrschaften", welche von Besitzwegen Fragmente der Staatsgewalt aus eigenem Recht oder unter Delegation des Staats üben sollten; sporadisch auch Herrschaften und standesherrliche Besitzungen mit etwas höher gehenden administrativen Rechten; die Landgemeinden, im Uebergang aus unfreiem zu freiem Grundbesitz, in einer Unfertigkeit und Ungleichartigkeit, die nur durch das stetige Eingreifen von Landrath und Gensdarmerie zusammengehalten wurde; wie Enclaven darin die Städteverfassungen, als Incorporationen der Steuerzahler, nach einem entgegengesetzten Grundsystem, welches durch die Unterordnung unter das „Aufsichtsrecht" des Staats mit der widersprechenden Verfassung des platten Landes zusammengehalten wurde. Es war unmöglich, eine Formel der Gesetzgebung zu finden, um das Ineinandergreifen von Gutsherrlichkeit und Staatsamt, um die Rechtsverhältnisse von Stadt und Land in eine Regel zu fassen.

Die Gesetzgebung von 1808 griff in diese Verhältnisse wenigstens an der Stelle ein, welche am meisten vorbereitet war. Die Städte-Ordnung von 1808 schuf in den Magistraten einen tragfähigen Körper des Selfgovernment, als „Obrigkeit" der Stadt, mit der Verpflichtung, die Gesetze, Verordnungen und Verfügungen der vorgesetzten Behörde auszuführen. Nicht nur die Ortspolizei, sondern auch Polizeianwaltschaft, ansehnliche Stücke der Militärverwaltung und andere Staatsfunctionen werden durch Delegation dem Bürgermeister oder auch einzelnen Magistratsmitgliedern aufgetragen. Im Gegensatz zu den nächstvorliegenden Mustern wurde der gewählte Körper der Stadtverordneten kein blos beschließendes ämtervergebendes Board, sondern durch die Verwaltungsdeputationen in eine Mitthätigkeit bei den einzelnen Geschäften gesetzt und damit befähigt, eine Verwaltungscontrolle sachgemäß zu üben. Der Zwang zur Selbstthätigkeit wurde auf die Bürgerschaft in weiteren Kreisen durch zahlreiche Ehrenämter, selbst auf die mühsamsten Einzelgeschäfte des Armen- und Schulwesens erstreckt. In gegenseitiger Ergänzung der unbesoldeten und besoldeten Aemter des Magistrats wurden die hier möglichen Grundsätze der Selbstverwaltung gefunden. Das „Oberaufsichtsrecht" des Staats gelangte zu einer gesetzlichen Formulirung, welche zwar noch weit gehalten, doch den Fortschritt des Verwaltungsrechts prinzipiell anerkennt. Es war von großer Wichtigkeit, daß gerade an dieser Stelle ein Halt geschaffen wurde, wo in England die industrielle Gesellschaft ihr mechanisches Schema schon zu entfalten anfing. Die so gelegten Fundamente erwiesen sich so haltbar, daß auch die Kammergesetzgebung seit 1850 mehr den Buchstaben als den Charakter der Städte-Ordnung zu ändern vermochte. Selbst der Vorbehalt des Gesetzes vom 11. März 1850, nach welchem in Städten von mehr

als 10,000 Einwohnern, in Festungen und in den Sitzen eines Kreisgerichts die Polizeiverwaltung durch einfaches Rescript eines Ministers besoldeten Staatsbeamten übertragen werden kann, hat aus finanziellen Gründen nur geringen Einfluß geübt.

Für die schwierigere Gestaltung der ländlichen Verhältnisse boten die beiden Provinzen Posen und Westphalen ein Versuchsfeld dar, das letztere von besonderer Wichtigkeit, da Westphalen einen vermittelnden Uebergang zu den Landestheilen darstellt, in welchen die industrielle Gesellschaft auch das platte Land bereits beherrscht. Hier wurde der Weg eingeschlagen, innerhalb des landräthlichen Bezirks kleinere Amtsbezirke zu bilden, in welchen ein ernannter Amtmann, vorzugsweise aus den größeren Grundbesitzern als Ehrenamt (Ehrenamtmann) bestellt wird, mit einem gesetzlichen Auftrag der Ortspolizei, der wichtigsten örtlichen Geschäfte der Staatsverwaltung, Polizeianwaltschaft und Criminalpolizei, Verwaltung der Sammtgemeindeangelegenheiten und Aufsicht über die Verwaltung der Einzelgemeinden. Freilich sollte die Ernennung nicht vom König, sondern durch den Minister des Innern nach Anhörung der Regierung und des Landraths erfolgen, und an einen ernstlichen Zwang zum Ehrenamt war so wenig gedacht, wie an eine indirecte Nöthigung (welche dann wirksam wird, wenn man die Eingesessenen nöthigt, „in Ermangelung eines Ehrenamtmanns" einen studirten Beamten mit einem Landrathsgehalt zu besolden). Isolirt, ohne Fortbildung durch die Gesetzgebung, ohne Gunst bei der zeitigen Verwaltung, kam dieser Versuch zum Selfgovernment nicht zur lebendigen Entwickelung. Man wunderte sich, daß Niemand zu verantwortlichen Aemtern sich drängte. Dies Verhältniß diente im Gegentheil dazu, um angeblich zu beweisen, daß solche Versuche „unpraktisch" seien, daß man in Deutschland im Unterschied von der übrigen Welt zwar ein Selfgovernment mit städtischen Honoratioren führen könne, nicht aber mit Gutsbesitzern und den ländlichen Klassen der Bevölkerung. Auch die in Hannover vorgefundene Einrichtung von Kreisämtern nach Grundsätzen des Selfgovernment überstand nicht ohne Mühe die Anfechtungen eines zünftigen Beamtenthums.

Für die unteren Stufen der Selbstverwaltung bestand in den meisten Provinzen das alte Amt der Dorfschulzen und Dorfgerichte in einer zähen Lebensfähigkeit, welche das niedere Amtssystem in England beschämt, und ebenso wie die Stadtverfassungen den Beweis giebt, daß die deutschen Mittelstände einer tüchtigeren und einflußreicheren Stellung in der Selbstverwaltung fähig sind als in England. Man wußte indessen mit dem Schulzenamt nichts weiter anzufangen als es wie im neuenglischen System durch eine besoldete constabulary (Gensdarmerie) einzuengen, herabzusetzen und zu verdrängen.

In dem Landwehrsystem endlich wuchs seit 1815 eine Grundlage für die gewohnheitsmäßige Verbindung des Militär- und Civilstaats, von Staatsberuf und Besitz auf, so bedeutungsvoll wie das englische Selfgovernment, welches nach dem Absterben der Landesmiliz seinen Schwerpunkt nur noch in der Polizeiverwaltung hat.

Alle diese Elemente blieben indessen unbenutzt und unverbunden. Die socialen Interessen des Beamtenthums wie der alt- und neuständischen Gesellschaft blieben darin einig, daß sich Niemand zu lästigen persönlichen Pflichten drängt, und Niemand einen althergebrachten befestigten Einfluß freiwillig aufgiebt. Die Initiative der Staatsgewalt, aus der allein jedes Self-

government hervorgeht, war aber inzwischen in andere Hände gekommen. Die Indolenz der öffentlichen Meinung, d. h. der widerstreitenden, sich selbst unklaren socialen Interessen, ließ Gesetzgebern einer ganz andern Schule freies Feld zu „Organisationen", welche im Widerspruch mit der Gesetzgebung von 1808 und mit den Traditionen der Monarchie einen rückläufigen Gang nahmen. Es war einer unklaren Ideologie beschieden, das vorhandene Gemenge der Localverwaltung, Gutspolizei, Patrimonialgerichte, ständischen Autonomien mit neuen Namen aufzufrischen, zu „Kreis- und Provinzialständen" zu formiren, und zuletzt zu einem Herrenhause zu consolidiren, — mit einer pensée immuable, einer Consequenz und Ausdauer im Mißgeschick, welche auf wirkliche Staatsaufgaben verwendet, Großes zu erzeugen vermocht hätten. Dieser erste und letzte Versuch der europäischen Welt, ständische Einrichtungen auf den Boden der heutigen Gesellschaft zu pflanzen, als die Hauptquelle der heute vorhandenen Verwirrung, bedarf eines näheren Eingehens.

Das Widerspruchsvolle, Unbefriedigende der ländlichen Verwaltung wurde nach 1808 immer fühlbarer. Die den Rittergutsbesitzern überlassene subalterne Polizeigewalt wurde durch Schreiber und Gutsverwalter in dürftigstem Maßstabe administrirt. Unter den von und aus Gutsbesitzern ernannten Landräthen erhielten die Kreissecretäre eine Stellung, eben so unvereinbar mit einem tüchtigen selfgovernment wie mit einem tüchtigen Beamtenstaat. Jeder Kreis der Gesellschaft bildet sich aber seine Staatsideen. Neben aller Ehrenhaftigkeit des Privatlebens entstand durch das System der Patrimonialgerichte und der Gutspolizei eine Kleinlichkeit der Anschauung, und durch den persönlichen Wirthschaftsbetrieb zugleich ein Materialismus des Lebens und Denkens, der sich nicht über die nächsten Interessen erhebt und durch den bloß gesellschaftlichen Umgang mit Personen gleicher Interessen und Anschauung nur befestigt wird. Der Aufschwung des industriellen Wirthschaftsbetriebs im letzten Menschenalter, die Verdoppelung und Verdreifachung der Grundrenten, hohe Preise und große Abfindungscapitalien, welche zu gelegener Zeit für eine speculative Verwendung zuflossen, erzeugten hier Vorstellungen, welche ihrem Wesen nach der Erwerbsgesellschaft angehören. Die daraus hervorgehenden Bestrebungen waren nicht wie beim englischen Adel gerichtet auf eine Theilnahme an Gesetzgebung und Staatsverwaltung, sondern auf ein vermeintlich „ererbtes" Recht vermöge Besitzes; ein Recht, welches, unabhängig von dem, was der Gutsbesitzer thut und ist, mit der Hufe selbst besessen, erkauft und vererbt werden soll. Es fehlte hier jeder Anklang an die Vorstellungen des englischen Adels, daß die höhere Stellung im Staat erworben werden müsse durch materielle Leistungen (Steuerlast) und noch mehr durch geistige und moralische (verantwortliche Ehrenämter): es ist vielmehr die kurzsichtige gesellschaftliche Anschauung, die in der Polizeigewalt ein nutzbares Recht der Grundbesitzer sieht. Es zeigt sich in den beiden entscheidenden Punkten: (1.) daß sie das obrigkeitliche Recht nicht in Person, verantwortlich vor Gesetz und Obrigkeit, sondern in vermeintlich „patriarchalischer" Weise durch Schreiber und Gutsverwalter administriren wollen; (2.) grade nur so weit, wie sie ein nutzbares Interesse haben: nämlich über ihre Grundnachbarn, über ihre Arbeitsleute und über ihr Gesinde, d. h. grade so weit wie ein Mißbrauch dieses Rechts unvermeidlich ist und eben deshalb grade auf den Gebieten, wo das englische Recht dem Friedensrichter thätig zu werden verbietet. Das Verhältniß unseres Gutsherrn zu seinen Untergebenen beruhte (wie in England seit Jahrhunderten) auf dem Ge-

sinde- und Lohnvertrag, nicht mehr auf Unterthänigkeit. Die Grundnachbarn waren nicht mehr angesiedelte Knechte, sondern Freieigenthümer; freilich in kleinerem Besitz, aber umsomehr des Staatsschutzes gegen den mächtigen Nachbar bedürftig; und diese Schutzpflicht ist unter den Pflichten der Monarchie die heiligste. Nachdem die Rechtsverhältnisse aus Gesinde-, Lohncontract und bäuerlichem freehold ebenso klar herausgebildet waren wie in England; seitdem der industrielle Betrieb der Landwirthschaft dem städtischen Geschäftsbetrieb beinahe gleichstand an Beweglichkeit, Vielseitigkeit, Verflechtung der Interessen und Collisionen zwischen Besitz und Arbeit: jetzt war eine Gutspolizei geradezu staatswidrig und unstatthaft geworden aus demselben Grunde, aus welchem der städtische Fabrikherr nicht Polizeiherr seiner Arbeiter sein darf. Ohne die Absicht, irgend etwas von der Steuerlast, Mühe und Verantwortlichkeit englischer Gentry auf sich zu nehmen, ging das Bestreben aber nur dahin, die bestehenden Normen und Amts*formen* den gesellschaftlichen Zwecken der Ritterschaft dienstbar zu machen. Das örtliche Hauptamt des Staats, das Landrathsamt, sollte daher fortbestehen bleiben, aber so organisirt werden, daß es nicht mehr die staatlichen Pflichten erfüllen kann. Darum sollte: (1.) der Landrath grundsätzlich ein ländlicher *Arbeitsherr*, d. h. grundsätzlich Partei sein in allen Beziehungen des Ritterguts besitzers zum Bauern, Tagelöhner und Gesinde; (2.) um diese Einseitigkeit zu potenziren, soll er von den Rittergutsbesitzern *gewählt* werden; (3.) um zugleich die Städte zu „dominiren", sollen ihm persönlich die *Städte untergeordnet* werden mit unbegrenzter Polizei- und Aufsichtsgewalt. — Der Landrath soll so ein *ritterschaftliches* Organ werden *nach oben*, ein *Unterpräfect* nach *unten* gegen Städte, Bauern und arbeitende Klassen — entsprechend dem allgemeinen Grundsystem des entarteten Feudalismus.

Diesen socialen Interessen kam nun in maßgebenden Kreisen eine doctrinäre Ideologie entgegen, welche an die frühere „corporative" Geltung des „Landadels" anknüpfte, mit unzusammenhängenden Ideen von dem Leben des Mittelalters, ohne Würdigung der Stellung und täglichen Arbeit des Beamtenthums im heutigen Staatsleben, mit sehr leichten Ansichten über die Pflichten der höheren Stände zur Steuerzahlung und zur Theilnahme an der Arbeit des Staats, — ein geistvoller politischer Dilettantismus, wie er entsteht, wo die hohen Lebenskreise der Gesellschaft nicht wie in England durch verantwortliche Berufsbeschäfte in Grafschaft und Parlament sich praktisch bilden. Diese Ideologie scheute nicht zurück vor dem Gedanken, daß es ihr beschieden sei, den Gang der deutschen Geschichte zu corrigiren durch Wiederherstellung einer gesellschaftlichen Ordnung, die seit Jahrhunderten in unaufhaltsamer Auflösung begriffen, deren Auflösung identisch ist mit der Geschichte des preußischen Königshauses. Aus den Fragmenten der obrigkeitlichen Rechte des Grundbesitzes werden durch die Gesetzgebung von 1825 ritterschaftliche Kreis*stände* mit allgemeinem gleichen Stimmrecht (Virilstimmen) gebildet, denen sich die Stadtcorporationen mit je *einer* Stimme, und eine Anzahl willkürlich gegriffener Collectivstimmen für den sogenannten Bauern*stand* anreihen — als ständische Curien, welche das rechtlich schon Vereinigte wieder auseinander nehmen, die widerstrebenden Gruppen der Gesellschaft einander eifersüchtig gegenüberstellen, in einer schematischen Stimmenvertheilung, welche jede Rücksicht auf persönliche und Steuerleistungen für den Staat auf die Intelligenz aus den Augen verliert, und schließlich mit der Aushülfe einer itio in partes endet, dem eigentlichen Ausdruck der staatlichen Unfähigkeit der altständischen Ver-

fassung. Mit einem wahrhaften Fanatismus wurden die Grundlagen eines wirklichen selfgovernment, soweit sie vorhanden waren, sogar zerstört, die Verbindung der Rittergüter mit den Landgemeinden verhindert, die Trennung befördert, wo die Verbindung schon seit Jahrzehnten bestand, wie in der Provinz Sachsen, solche wieder auseinandergerissen (V. O. vom 31. März 1833.). Dieselbe Incorporation der gesellschaftlichen Disharmonien setzt sich dann in Provinzial-Stände und Herrenhaus fort, und in das weitere Bestreben, den gesellschaftlichen Widerspruch gegen die Staatsordnung auch noch durch ritterschaftliche Autonomien, durch Pflege der Provinzialrechte, durch Pflege einer dualistischen Kirchenverfassung zu verstärken.

War auch das Bedürfniß des Lebens, das Gefühl der Zusammengehörigkeit und der nachbarlichen Eintracht meistens stärker als diese Incorporation des gesellschaftlichen Widerstreits, so wurden diese Einrichtungen doch die Quelle einseitiger, im heutigen Staat unerfüllbarer Ansprüche. Es waren dem Staatsleben ungesunde Elemente einverleibt, welche eine Fortbildung auch in ruhigen und normalen Verhältnissen schwierig machten, die socialen Verfassungsideen noch mehr verwirrten, die schwere Aufgabe des Gesetzgebers noch mehr verwickelten und nach Einführung der constitutionellen Verfassung einen unentwirrbaren Knäuel von widersprechenden Institutionen bildeten. Die scheinbar unüberwindlichen Schwierigkeiten, alle widersprechenden Anforderungen an eine Kreisverfassung zu vereinigen, hätten sich sofort zu lösen begonnen, wenn die Gesetzgebung jener Zeit, ihrem Beruf getreu, und nach dem Vorbild der Städteordnung von 1808, den gleichen Steuerfuß des Grundbesitzes und die Zwangspflicht zu Ehrenämtern in den Vordergrund gestellt, und auf dieser Basis an Selbstverwaltung gedacht hätte. Statt dessen blieb der alte Gegensatz zwischen Stadt und Land unvereint, und es werden nur neue Elemente der Zwietracht geschaffen durch ein Stimmverhältniß, in welchem die Zahl der ritterlichen Stimmen beispielsweise in einem Kreise bis auf 163 steigt, während die Provinzialstädte eine Stimme führen, der oft überwiegende bäuerliche Besitz mit ein Paar Stimmen abgefunden wird. Entspräche aber durch Zufall eine solche Gestaltung der ständischen Stimmen in einem Kreise wirklich einmal den vorhandenen Elementen der Staatsleistung, der Steuer und der Intelligenz, so wäre um so gewisser, daß sie nach 10 Jahren nicht mehr entsprechen würde bei dem unaufhaltsamen Fortschritt der Erwerbsgesellschaft. Man hatte die alten Gebiete der ehemaligen Landstände nach modernen Verwaltungskreisen zerschnitten, und brachte so Elemente zusammen, welche niemals so zusammengehört, brachte sie in ein unnatürliches Verhältniß, schloß massenhaft die städtische Intelligenz aus und gab der Ritterschaft ein Uebergewicht über die Städte, wie es ihr niemals zugekommen war. In richtiger Erwägung dieses Verhältnisses waren schon im 18. Jahrhundert die Städte nicht unter den ritterschaftlich nominirten Landrath, sondern unter besondere königliche Commissarien gestellt.

Ohne Zweifel konnten die so zusammentretenden Körper verwaltungsfähige Personen enthalten, verwendbar in der Landarmenpflege, zur Verwaltung von Kreisinstituten 2c. Allein selbst dieser Nutzen erscheint nur als ein zufälliger, der trotz der Institution besteht. Das Gesetz will zwar, daß die „Kreisstände die Kreisverwaltung des Landraths in den Communalangelegenheiten zu begleiten und zu schützen" haben. Allein es fehlt dafür an einem gesetzmäßig geordneten Berufskreis, an einer gesetzlichen Delegation der Staatsfunctionen, an jedem Ver-

ständniß für das Wesen des selfgovernment, weshalb zuletzt Alles in das schwächliche Institut der Kreisdeputirten verläuft. In der Wirklichkeit ist nur ein modernes Board entstanden, mit der unwiderstehlichen Versuchung, das ungleich vertheilte Stimmrecht im socialen Interesse der Rittergüter zu gebrauchen zum Bau von Chausseen für ihre Güter, zur Aufbringung der Kreislasten durch Klassensteuerzuschläge ꝛc., — staatswidrige Verhältnisse, die dann wieder durch itio in partes und durch Eingreifen des staatlichen Aufsichtsrechts zurechtgebogen werden. In einer Zeit, wo durch den offenen Klassenkampf in Frankreich die Vereinigung der Gesellschaft zu einem einträchtigen Wirken im Dienste des Staats ohnehin schwierig geworden, hatte hier die sociale Zwietracht einen organisirten Körper bekommen.

Soweit auf dem Wege der Einsicht in die Lebensverhältnisse eine tief gewurzelte Verkehrtheit zu überwinden ist, bieten die englischen Verhältnisse die Möglichkeit, die Haltlosigkeit jeder Idee der ständischen Gliederung in der heutigen Gesellschaft zu begreifen, und von der Lieblingsidee eines Ritter-, Bürger- und Bauernstandes endgültig Abschied zu nehmen, ehe an die Durchführung eines Selfgovernment in Deutschland zu denken ist. Der englische Census von 1851 hat eine schematische Uebersicht der Bildung der heutigen Gesellschaft begonnen, welche in den Census von 1861 fortgesetzt ist, — ein erster Versuch zu einer Gliederung der Gesellschaft in ihre heutigen Stände. Wer darin Ritter, Bürger und Bauern sucht, wird sich bitter enttäuscht sehen. Die General Occupation Tables geben überhaupt keine Eintheilung nach ländlichen und städtischen Ständen, sondern ein alphabetisches Verzeichniß von 1288 professions, in welchen weder Ritter, noch Bürger, noch Bauern vorkommen. Selbst die großen Gruppen, die „principal professions“, von 1,460,896 bis zu 10,000 Seelen herab umfassen immer noch 109 professions, welche unter keinen altständischen Rahmen passen. Auch der Versuch, 17 Hauptklassen zu bilden, ist auf äußerliche Merkmale basirt; keine Klasse ist irgendwie brauchbar als Grundlage der Besteuerung, des Gemeinderechts oder der Parlamentswahlen. Jede Hauptklasse gewinnt vielmehr ihr Leben erst durch die Aufzählung ihrer Unterklassen. Männer, Frauen und Kinder hat man beisammen behalten müssen, weil sie sich ständisch nicht trennen lassen. Im ländlichen Besitz gab es niemals feste Grenzen zwischen Herrschaft, Rittergut, Mittelbesitz und kleinem Besitz. Ebenso durchkreuzt sich Freehold, Copyhold, Erb- und Zeitpacht; denn selbst das schlechteste Besitzrecht, die Zeitpacht, ist durch die großen Pächter für Gemeinde und Staat wichtiger als das kleine freehold. Im städtischen Besitz giebt es keine feste Grenze zwischen Großhändler und Kleinhändler, Fabrikherrn und Unternehmer, Meister und Gesellen, Gesellen und Arbeiter, Arbeiter und häuslichem Dienstboten. Im Gebiet des geistigen Lebens durchkreuzen sich die corporirten und nicht corporirten, die anerkannten und nicht anerkannten, die beamteten und nicht beamteten Zweige, der staatskirchliche und der nichtstaatskirchliche Geistliche, der graduirte und der nichtgraduirte Gelehrte, der beamtete und der nichtbeamtete Advocat, Anwalt, Arzt u. s. w. Wenn man „Stände der Intelligenz“ ausscheiden wollte, könnte man immer nur kleine Gruppen der anerkannten Zweige mit einem Monopol aussondern. Noch viel stärker und unlösbarer sind aber die Fusionen zwischen Stadt und Land. In den Dörfern giebt es noch Klassen, welche nur Ackerbau treiben: ihnen gegenüber steht jedoch in den Städten das Ackerbürgerthum.

Umgekehrt ist auf dem platten Lande die Mehrzahl der Fabriken und der größere Ackerbau selbst mit Fabrikation, Manufactur und Handelszweigen untrennbar verwachsen. Handel und Gewerbe insbesondere sind so unscheidbar, daß beide auch in den Unterklassen regelmäßig zusammengeworfen werden. Der reine Agriculturstand ist nur noch in einigen zurückgebliebenen Bauerwirthschaften zu finden; das rein städtische Gewerbe in einigen zurückgekommenen Handwerkern. Die ungeheueren Kapitalmassen in Staats- und Industriepapieren entziehen sich vorweg jeder ständischen Scheidung. Ebenso untrennbar ist geistiger und materieller Erwerb, geistiger und materieller Besitz. Alle aufblühenden und kräftigen Zweige der neuen Gesellschaft sind durchdrungen von Elementen der Intelligenz. Die Cl. XI. des Census z. B., obgleich als gewerbliche Klasse rangirend (Verleger, Buchhändler, Buchdrucker, Herausgeber, Drucker, Setzer, Schauspieler, Musiker, Instrumentenmacher, Sänger, Kupferstecher, Steindrucker, Kunsthändler, Landkartenzeichner, Holzschneider, Modelleure, Musterzeichner, Civilingenieure, Uhrmacher, Instrumentenmacher, Optiker, Maschinenbauer, Schiffsbauer, Baumeister, Zimmermeister, Mühlenbauer, Chemiker, fabricirende Chemiker, Droguenfabrikanten u. s. w. u. s. w.) enthält ziemlich ebenso viel Elemente der Intelligenz als die Cl. IV. der Persons engaged in Literature, Fine Arts and Sciences, wo 23,488 Schoolmasters den Hauptposten bilden. Allerdings haben einzelne Zweige des geistigen Lebens ihre frühere ausschließliche Stellung mit anderen theilen müssen, sind sogar vielfach vom Capital dienstbar geworden: dafür aber auch durch copyright und patent wieder selbstständiger. Ist dadurch die geistige Arbeit theilweis materialistisch geworden: so ist noch mehr der materielle Erwerb geistiger geworden, durchdrungen von Elementen der Kunst und der Wissenschaft. Eben darauf beruht die massenhafte Bildung neuer Mittelstände, welche bedeutender ist als die mit dem alten Handwerk zurückgekommenen; darauf beruht die beruhigende Thatsache, daß die Zahl der heutigen Mittelstände wächst, und mit ihnen die sociale Garantie für die Zukunft Englands. Die Vorstellung von einer „Auflösung der Gesellschaft“ beruht nur darauf, daß beschränkte Vorstellungen die gewohnten Schranken nicht mehr entdecken können. Uebrigens ist der Bau der neuen Gesellschaft so kunstvoll und fest verschlungen, so „organisch“ gegliedert, daß der feinste Denker diesen Organismus nicht besser erdenken kann als er ist. Die Idee einer ständischen Zergliederung ist der neuen wie der alten Gesellschaft Englands fremd geblieben, weil die Grundlage des mittelalterlichen wie des heutigen Gemeindelebens weder die Person noch das Vermögen allein, weder die nackte Kopfzahl noch die nackte Thatsache der Geburt war: sondern die Hausstände, in welchen Person und Vermögen in ihrer Einheit erscheinen, und welche durch eine unermüdlich thätige Gesetzgebung zu Verbänden, zu gemeinsamen Pflichten der Steuer und der Staatsarbeit vereinigt sind. Ebendeshalb überlebt das selfgovernment die totale Umwandlung der Gesellschaft. Friedensrichteramt, Jury und das elastische System der Communalsteuern besteht auch mit der neuen Gesellschaft.

Kehren wir zu den deutschen Verhältnissen zurück, so stand in Preußen gegenüber den erfolgreichen ständischen Bestrebungen der alten Gesellschaft die neue Erwerbsgesellschaft damals noch ohne die politischen Rechte zur Abwehr der ihr feindseligen Neuerungen, ohne ein Organ zur Verwirklichung ihrer eigenen Vorstellungen. Es war natürlich, daß in jener Zeit sich alle Augen nach Frankreich wandten, wo die neuen Socialideen vollständig und ausschließlich zur

Geltung gekommen waren. Wohl ein Menschenalter hindurch galten fast alle französischen Einrichtungen als selbstverständlich „constitutionell", als Autorität, über deren Anwendbarkeit nicht zu streiten sei. Es war eine Zeit des unbefriedigten Dranges nach Theilnahme am Staat, in welchem, klar und unklar, sociale Interessen und ideales Streben nach der persönlichen Freiheit sich in dem französischen Muster zusammenfanden, — eine Zeit, welche jedenfalls mit Censur, geheimem Gerichtsverfahren und polizeilichen Ausweisungen nicht mehr zu leben wußte. Die Zahl der Beistimmenden war um so größer, als Niemand genöthigt war, sein Freiheitsideal in irgend einer concreten Gestalt zu verwirklichen. Das Individuum stand noch unmittelbar dem Staat gegenüber, ohne die Gewöhnung im selbstthätigen Verband mit andern Klassen die Rechte anderer Gesellschaftsklassen würdigen und achten zu lernen. Allen socialen Richtungen stand das Beamtenthum als der nächste Gegner gegenüber; man glaubte daher, daß mit der Demüthigung dieses Gegners die Freiheit unmittelbar gewonnen sei. Für das Individuum, wenn es ohne verantwortliche Selbstthätigkeit der Staatsordnung gegenübersteht, wird das „Ich" der Mittelpunkt des Staats, von dem aus sich jedes Verfassungsideal mit Leichtigkeit zurecht legt. Das Dasein nebengeordneter Rechte, Lebensanschauungen, Interessen wird dabei ignorirt, der Widerspruch solcher für Mangel an Einsicht oder an gutem Willen gehalten. Es entsteht damit eine krankhafte Sehnsucht nach einem luftigen Verfassungsideal, welchem die Thatkraft zur Verwirklichung fehlt, weil der Einzelne dem Staat gegenüber machtlos ist, weil alle Fragen, die hier zwischen dem „Ich" und dem „Staat" gelöst werden sollten, nur zu lösen sind durch eine zusammenhängende Gesetzgebung, Verwaltungsordnung und communale Institutionen, welche über die nächsten socialen Vorstellungen hinausgehen. Die Extravaganz der Theorie stand gewöhnlich in Wechselwirkung mit dem Kleinmuth bei der Ueberwindung jedes Hindernisses. Auch dieser Idealismus war nur durch wirkliche Staatsarbeit und Steuer im Communalleben zu corrigiren.

Die vermittelnde Stellung zwischen den Strömungen der alten und neuen Gesellschaft fiel dem Beamtenthum zu, welches kopfschüttelnd die neuen Schöpfungen der Kreis- und Provinzialstände entstehen sah. In den Beamtenkreisen selbst fanden die berechtigten Bestrebungen der neuen Gesellschaft zahlreiche Sympathien; denn jede tüchtige regierende Klasse trägt auch ein Streben des Fortschritts in sich, selbst auf Kosten der nächsten Vortheile der eigenen Stellung, — vergleichbar der whiggistisch-liberalen Parteirichtung der englischen Gentry. Nur ein kleiner Theil des Beamtenthums vertrat in bewußtem Egoismus das Monopol der Beamtenklasse als das absolute Wesen der „Monarchie", behandelte alle Bestrebungen dagegen als Feindseligkeiten wider das Königthum und suchte aus der Verworrenheit der altständischen und kirchlichen Parteien den möglichst großen Vortheil für die eigene Person zu ziehen. Die Mehrzahl der beamteten Klassen stand wohl unbewußt unter dem Zuge der socialen Interessen. Ihre Opposition gegen den vorhandenen Staat bewegte sich nur im häuslichen Kreise. Unter selfgovernment in vielen nicht einflußlosen Kreisen dachte man hauptsächlich die Emancipation des Landraths von der verfassungsmäßigen Oberinstanz der Regierung als der sogenannten „Büreaukratie." Von dem Beamteninteresse aus verwaltet sich ein Landrathsamt mit einem geschickten Subalternen (Kreissecretär) unzweifelhaft besser als mit Concurrenz von zehn, zwanzig oder dreißig mitverwaltenden unabhängigen Männern. Vom bloßen Beamtenstandpunkt

aus sind unter dem Namen von Bürgermeistern, Distriktscommissarien 2c. Landrathschreiber und Subalternen die am liebsten gesehenen Unterstellen. Dieser Seite war es keine unerwünschte Gabe, wenn die feudale Romantik dem Landrath nichts weiter zur Seite setzte, als die zur Verwaltung unfähigen Boards, welche sogar „historische" Institutionen sein sollten.

Quer durch diese Bestrebungen hindurch kamen aber 1848 die Ideen der neuen Gesellschaft zu einem unerwarteten, ungestümen Durchbruch in einer constitutionellen Verfassung, welche den Steuerzahlern den unmittelbaren Antheil an der Gesetzgebung gewährt. Es konnte damit natürlich nichts Anderes zur Geltung kommen als die Idee neuzubildender Kreis-, Stadt- und Dorfparlamente. Die Kreis- und Provinzialstände waren ja auch nichts weiter als Boards zur Fassung von Beschlüssen und Anstellungsrechten ohne eigene Verwaltungsarbeit und Verantwortlichkeit: der sociale Verfassungsstreit dreht sich daher wie in England seit der Reformbill nur um die Theilnahme an diesen Rechten. Der deutsche Partikularismus wandte sich sogar mit Vorliebe den Localgebieten zu: von den Dorf-, Stadt- und Kreisparlamenten wurde in erster Stelle die Verwirklichung der großen constitutionellen Grundidee, der eigentliche „Ausbau" der Verfassung erwartet. Mit Leichtigkeit vereinigte man sich zu allgemeinen Resolutionen darüber (Verfassungsurkunde Artikel 105). Auch die darauf folgende Ausarbeitung einer Gemeinde-, Kreis-, Bezirks- und Provinzialordnung vom 11. März 1850 gab zwar der Parlamentsvertretung einen bestimmten Ausdruck, blieb aber vor der eigentlichen Aufgabe stehen: die Rechtsgrundsätze, das Rechtsgebiet, die verwaltenden Organe des selfgovernment und die Rechtscontrollen zu finden, an deren Stelle ein „Oberaufsichtsrecht der Regierung" tritt, welches in der Wirklichkeit zu einem französischen Verwaltungssystem, zur subalternen Stellung der conseils zurückführt.

Schon bei den ersten Versuchen der Einführung wurden die neuen Gesetzentwürfe suspendirt und einschließlich des Verfassungsartikels 105 durch die Gesetze vom 24. Mai 1853 aufgehoben. Eine (nicht publicirte) Cabinets-Order vom 21. October 1853 stellt auch die älteren Verordnungen über die Wahlen der Landräthe her. Durch Gesetz vom 14. April 1856 wird die Gutspolizei der Rittergüter formell restaurirt und consolidirt. Man nahm das gegebene Wort einfach zurück, ohne eine staatliche Lösung des alten Widerspruchs zu wissen.

Und dabei ist die Gesetzgebung stehen geblieben, analog dem Stillstand nach der Stein-Hardenberg'schen Gesetzgebung. Auch eine später folgende, der Selbstregierung günstigere Periode vermochte die Initiative zu einer umfassenden Reform nicht zu finden. „Kam es von diesen Standpunkten aus zu Entwürfen, so war es leicht, einen Regierungsrath, Landrath oder Assessor zu beauftragen, daß er „etwas mache", um dem Zeitgeist Rechnung zu tragen. Es fehlten für diese Gesetzentwürfe selbst die allernothwendigsten Grundlagen einer administrativen Statistik. In der unglücklichen Gestalt eines Ministerraths, der nicht selbst, sondern durch Referenten arbeitet, nahmen dann diese Entwürfe ihren weiteren Verlauf. Die tägliche Beschäftigung mit der Einzelentscheidung der Zweifel und Streitfragen des öffentlichen Rechts in der laufenden Verwaltung nahm die preußischen Departementschefs so übermäßig in Anspruch, daß der eigentliche Beruf der Minister, Gesetzentwürfe selbst zu machen, organisatorische Gedanken selbst zu haben, in der Initiative der Gesetzgebung (nicht in der

Auslegung vorhandener Gesetze) ihr System zu vertreten, fast ganz in Vergessenheit kam." (Gn. II. S. 1304. a. 1863).

Dieser Stillstand ist das Erzeugniß widersprechender Anforderungen, welche alle sich in einem Worte einigen, der Sache nach aber das völlig Entgegengesetzte und Unvereinbare wollen. Die alte Gesellschaft will selfgovernment, meint aber damit Provinzial-, Kreisstände und Gutspolizei, Standschaften, Besitzrechte, keine Uebernahme der Staatsfunktionen zu eigener Arbeit und Verantwortung. Die neue Gesellschaft verlangt selfgovernment, meint aber Kreis-, Stadt- und Dorfparlamente. Das Beamtenthum läßt sich jedes selfgovernment gefallen, am liebsten französische conseils, wenn nur seine eigene Stellung in der Hauptsache beim Alten bleibt.

Nur der Staat kann die Initiative für das selfgovernment nehmen, dem überall und zu allen Zeiten die nächsten Interessen der Gesellschaft entgegenstehen. Der preußische Staat hat dazu die doppelte Verpflichtung, insofern die bestehende Verwirrung in Gestalt von Kreis-, Provinzialständen und Herrenhaus vom Staate selbst geschaffen ist. Er hat die dringendste Aufforderung, weil die äußere Consolidirung der deutschen Verhältnisse auch durch die innere bedingt ist. Die Initiative ergreifen heißt zuerst das Organ schaffen, um die Gesetzentwürfe über die Umbildung der Provinzialbehörden, der Kreis- und Ortsverwaltung zu bearbeiten, welche viel mehr bedeuten, als ein neues Handels- oder Strafgesetzbuch, für deren Bearbeitung doch weder der Ministerrath, noch die Kammern, noch das Reichsparlament berufen sind, noch die nöthigen Kräfte besitzen. Das Organ dafür ist wie in England (Gn. I. §. 54) eine Commission of Inquiry, eine Immediatcommission, zusammengesetzt aus den in der Verwaltung getrennt arbeitenden Repräsentanten der praktischen Kenntniß der bestehenden Verwaltungsgesetze in ihrer täglichen Anwendung auf die Localverhältnisse, wobei freilich dem Beamtenstandpunkt noch eine Ergänzung aus parlamentarischen Kreisen gegeben werden muß, die der Localverwaltung nahe stehen. England hat seine Städteordnung und selbst minder wichtige Gesetze nicht ohne eine solche Commission of Inquiry von 20 bis 30 und mehr Mitgliedern zu Stande gebracht. Aus einer Umarbeitung unserer Gesetze der inneren Landesverwaltung für das System des selfgovernment wird sich die neue „Kreisordnung" gewissermaßen von selbst zusammenfügen. Zugleich wird aber die Wahrheit zum Vorschein kommen, über die wir uns nicht länger selbst täuschen sollen: daß die beispiellose Verschleuderung von Stimmrechten und Standschaften ein unmäßiges, mühelos erworbenes credit geschaffen hat, dem nun das debet folgt, d. h. die Steuern, die persönliche Arbeit und Verantwortlichkeit, welche diesen Rechten des Urwählers entsprechen. Das selfgovernment kann in Preußen nichts mehr bringen, als neue Steuern und persönliche Lasten, und dafür nichts weiter bieten, als die Beseitigung verkehrter Standschaften und verkehrter Wahlordnungen. Die dabei möglichen Parallelen des englischen selfgovernment verstehen sich mit dem Vorbehalt, daß jedes Land an seine Bedürfnisse und seine Gewohnheiten anzuknüpfen hat, die sich in der Regel in den schon vorhandenen Institutionen erkennen lassen. Alle Gesetzesarbeiten müssen daher an die bestehende Verwaltungsgesetzgebung, vor Allem an die bestehende Polizeigesetzgebung anknüpfen (Cap. II.).

§. 9.

B. 3. Das System der Kreis- und Communalsteuern.

Gn. II. S. 455—513. 1288—1304.

Dem selfgovernment als ergänzendem System der inneren Landesverwaltung correspondirt für dasselbe Gebiet ein ergänzendes Communal-Steuersystem, als eine selbstständige Formation innerhalb des Staatssteuersystems. Die Wechselbeziehung zwischen selfgovernment und Communalsteuern ergibt sich schon aus ihrem Ursprung, da die mittelalterlichen Communalsteuern zunächst aus einer Verwandlung von persönlichen Dienstpflichten entstanden sind. Nach diesem Gesichtspunkt bestimmt sich von Hause aus sowohl der Kreis der verpflichteten Personen, als das Maß der Leistung. Das Mittelalter behandelt die Communalsteuern dem entsprechend als persönliche Pflicht des freien Mannes von wegen seines lastentragenden Besitzthums, Freisassenguts, des später sogenannten freehold. Die verwandelten Dienste erscheinen daher vorzugsweise als Steuerlasten des freehold. Die Verfassung der unteren Ortspolizeigerichte zieht auch das unfreie Bauergut, copyhold, für specielle Zwecke heran. Die Gesetzgebung der Tudors aber basirt die neueren Hauptlasten der Ortsgemeinde, die Armen- und Wegelast, noch weiter greifend auf das Kirchspiel, auf den Hausstand und auf den sichtbaren Realbesitz im Gemeindeverbaud. Das Gesetz 43 Eliz. c. 2. wurde auf Jahrhunderte nicht nur die feste Grundlage der Armensteuer, sondern der Normalmaßstab für alle Gemeindesteuern, mit denen im 18. Jahrhundert auch die Kreissteuern als Matrikularbeiträge verschmelzen. Die Armensteuer, poor rate, ist nun der Typus aller Communalbesteuerung nach folgenden Grundsätzen:

1) Die Communalsteuer ist persönliche Steuer von Besitzwegen, ruhend auf jedem Inhaber eines nutzbringenden Realbesitzes in der Commune.

2) Sie wird eingeschätzt durch ernannte Gemeindebeamte nach dem jährlichen Nutzwerth, d. h. Mieths- oder Pachtwerth des Immobile, zu einem gleichen Procentsatz nach dem Jahresbedürfniß der Commune.

3) Sie beschränkt sich auf den sichtbaren Realbesitz innerhalb des Communalverbandes; der Gemeindeverband hat kein Recht, Einkünfte zu besteuern, welche entweder aus Grundbesitz oder gewinnbringenden Real-Anlagen außerhalb entspringen (und dann dem aus-

wärtigen Communalverband steuerpflichtig sind), oder aus Mobiliarvermögen, welches aus den mannigfaltigsten, in der Regel schon besteuerten Quellen fließt, auf dessen ergänzende Besteuerung zwar das Gemeinwesen (der Staat) einen allgemeinen Anspruch, nicht aber die Commune einen Localanspruch hat.

4) Charakteristisch ist die Beseitigung jeder persönlichen Steuerbefreiung. So nachsichtig die spätere Gesetzgebung und Praxis gegen den persönlichen Zwang zu Aemtern wurde, so unnachsichtig blieb die Communalbesteuerung. Der Rittergutsbesitzer und der Pfarrer standen stets obenan bei allen Variationen der Gemeindesteuer, selbst bei dem alten Wegebaudienst. Und dabei ist es geblieben.

Wie niemals in England ein Uebergriff der communalen Autonomie in das Gebiet der Staatsgesetzgebung, so ist auch niemals ein Uebergriff der Communen in die dem Staate zukommenden Personalsteuern und indirecten Steuern geduldet worden. Gesetzgebung und Praxis der Gerichte hielten consequent den Grundsatz fest, daß die Commune nur einen Hauptheil, nicht aber das Ganze der staatsbürgerlichen Pflichten umfaßt, daß insbesondere die Friedensbewahrung als Schwerpunkt des Communalwesens eine Beitragspflicht nur nach dem Maßstab des Realbesitzes begründe, daß ebenso Armen-, Kirchenbau- und Wegelast Beiträge zu local begrenzten Zwecken bilden.

Die Gestalt der Communalsteuern steht hier geschichtlich und erfahrungsmäßig fest. Sie können nicht indirecte Steuern sein aus bekannten Gründen des inneren Landesverkehrs, und weil solche immer zum großen Theil Personen treffen würden, welche die Commune zu ihren Leistungen heranzuziehen kein Recht hat. Sie dürfen nicht Einkommensteuern sein, weil die Commune nicht das Recht hat, Besitzungen und Erwerbsquellen zu schätzen, die nicht örtlich der Commune angehören. Man kommt also immer wieder auf das Princip der Steuer auf die visible real property in the parish zurück, als die Basis aller Verbindung der Hausstände zu festen Gemeindeverbänden, als das sichere materielle Band, welches die widerstrebenden Klassen der Gesellschaft nachbarlich vereinigt zu höheren Zwecken des Gemeinwesens. Wie das normannische Verwaltungsrecht schon im 12. Jahrhundert den gleichmäßigen Maßstab für die Besteuerung von geistlichem und weltlichem Gut, von Herrschaft, Rittergut, städtischem Besitz und Hintersassengut geschaffen hatte, so hat die Gesetzgebung der Tudors durch Einfügung des

Hausstandes und der visible profitable property die letzte Hand angelegt, um alle gesellschaftlichen Klassen in dem Localverband nach einem gleichmäßigen Maßstab zu vereinigen. Die Armengesetzgebung Elisabeths war insofern für Jahrhunderte entscheidend; denn sie hob von dieser Seite das Communalwesen nicht bloß über die Hindernisse des ehemaligen Feudalsystems, sondern auch über die späteren Umbildungen der Gesellschaft hinweg. Der Maßstab für die Besteuerung von Gutsherren, Pfarrern, Bauern und kleinen Freisassen, Eigenthümern und Miethern, der ackerbau- und der gewerbetreibenden Bevölkerung, der Maßstab für Stadt und Land, war hier in einer wunderbaren Sicherheit und Elasticität gefunden, an der die englische Gesetzgebung und Praxis seit drei Jahrhunderten keinen Augenblick zweifelhaft geworden ist. Schon der eine Umstand, daß die englischen Reichsgerichte, die friedensrichterlichen und Gemeinde-Versammlungen diese ganze Periode hindurch das System der Besteuerung des „sichtbaren, nutzbaren Realeigenthums im Gemeindeverband" als die einzig zulässige Weise der Communalsteuer festhielten und durchbildeten, würde eine entscheidende Autorität sein. Allein ebenso consequent hat auch die neue Socialgesetzgebung, trotz sonstiger Experimente, diese Art der Besteuerung und der jährlichen Einschätzung des wechselnden Mieths- und Pachtwerths durch die Ortsgemeinden festgehalten. In den 100 Gesetzen über die Armenverwaltung, in allen Wegeordnungen, in der neueren Gruppe der Gesundheits- und Baupolizeigesetze, in Hunderten von Localacten, in der Gesetzesgruppe über die Baupolizei, über die Reform der Polizei hat die Gesetzgebung von Menschenalter zu Menschenalter den Grundsatz geprüft und probat befunden. Bei den 100 Specialzwecken der county rate und poor rate hat sich der Gesetzgeber immer von Neuem vergegenwärtigt, ob es recht- und zweckmäßig sei, die Commune zu diesen Zwecken in dieser Weise zu besteuern, und er hat stets diese Frage zu bejahen befunden. Ohne Gesetz, selbst gegen zufällige Variationen des Ausdrucks in einzelnen Gesetzen, hat sich dies Besteuerungssystem immer ausnahmsloser auch durch die Rechtsprechung der Gerichte durchgesetzt. Während die englischen Staatssteuern im Verlauf der Zeit fast jede Variation und Verkehrtheit von indirecten Steuern, jeden Modus von Vermögens-, Einkommen-, Klassensteuern practisirt haben, zeigt sich auf dem Gebiet der Communalsteuern nirgends ein Schwanken des Grundsatzes.

Mit derselben Sicherheit hält die englische Staatsbildung den Grundsatz fest, daß jede Modalität der Gemeindebesteuerung nur

durch die Gesetzgebung, nicht durch die Beschlüsse der einzelnen Localverbände nach örtlich und zeitlich wechselnden Majoritäten festgestellt werden darf. Die Quartalsitzungen und Beamten des selfgovernment haben das Bedürfniß des nächsten Verwaltungsjahres zu ermessen: über den Steuer-Modus hat kein ernannter oder gewählter Körper des selfgovernment irgend ein Beschließungsrecht, kein Kreis- oder städtischer Verband kann irgend welche Steuer erheben ohne einen Act der Gesetzgebung, noch öffentliche Gelder verwenden zu irgend einem anderen Zweck, als zu dem von dem Gesetz vorgeschriebenen oder erlaubten. Durch diesen Grundsatz wurde England wenigstens von der localen Verwirrung des Abgabenwesens bewahrt, welche früher auf dem Continent herrschte. Auch die neue Gesellschaft hat an diesem Grundsatz nicht gerüttelt.

Ebenso feststehend ist damit auch das Gebiet der Localbesteuerung nach seinen Zweckbestimmungen für Gerichts-, Polizei-, Armen-, Wegezwecke ꝛc. entsprechend dem Gebiet des selfgovernment. Auch von der Seite der Steuer aus ergab sich der Grundsatz, daß ein selfgovernment nur stattfinden kann an Gegenständen, deren Bestreitung mit den Geldmitteln des Communalverbandes möglich und nach der Natur der Leistung der Commune zuzumuthen ist. Schon an der äußeren Gestalt des Staatsbudget und des Communalbudget prägt sich dem Engländer die Einsicht ein, daß jeder Communalverband nur das verwalten kann, was er selbst aufbringt. An der täglichen Anwendung der Steuer- wie der Verwaltungsgesetze im selfgovernment befestigt sich die Einsicht, daß die einmal gewonnene politische Einheit des Willens der Nation, die einheitliche gesetzgebende Gewalt, nicht wieder in Bruchstücke, in particuläre Autonomieen zerlegt werden kann; daß die verschiedenen Besitz-, Erwerbsklassen und geistigen Berufe sich heute nicht mehr wie im Mittelalter nach ihren Vorstellungen und Interessen ihre eigenen Gesetze geben können, und daß noch weniger in naturwüchsiger, unbewußter Rechtsbildung jeder Provinz, Stadt, Dorfschaft, Körperschaft ihr eigenes Recht wachsen soll.

Die Entfaltung der neuen Gesellschaft hat zu bedeutenden Erhöhungen dieses Steuersystems geführt, die unverkennbar im wirthschaftlichen Interesse, durch das System der Arbeitstheilung, herbeigeführt und bis zu einem gewissen Maße unabweisbar sind. Zahlreiche Dienste, welche der mittelalterliche liber homo in Person versehen konnte, lassen sich heute nur mit unverhältnißmäßigen Opfern als Naturalleistung erzwingen. Andere setzen ein Maß der Vor-

bildung und Uebung voraus, welches die Bildung besonderer besoldeter Aemter als Regel rathsam macht. Im Allgemeinen wird die Erfahrung gelten, daß je kleiner und inniger ein Gemeindeverband ist, desto lebendiger sich das System von Ehrenämtern und Naturalleistungen erhalten kann; je größer und loser der Verband, desto vorherrschender das System der Arbeitstheilung und der besoldeten Aemter wird. Die schnelle Aufhäufung der Bevölkerung in großen Städten und in den schnell zusammengehäuften Fabrikdistricten drängte naturgemäß in der letzteren Richtung weiter, und steigerte sich in Frankreich bis zur Idee der reinen Geldwirthschaft. Die Neubildung der Gesammtgemeinden und ihrer boards in England ließ wenigstens das Communalsteuersystem unangefochten.

Die Einseitigkeit der neuen Gesellschaft zeigt sich aber in der Versäumniß, den erhöhten Steuern neue persönliche Pflichten hinzuzufügen. Hatte man ältere Leistungen in die Wege der Geldwirthschaft übergehen lassen, so hatte das neue Bedürfniß andrerseits erhöhte Anforderungen an die geistige und sittliche Kraft des nachbarlichen Verbandes erzeugt, wie in der Armen- und Schulverwaltung, in allen Gebieten der humanen Fürsorge. Indem man dies Alles dem bequemen System der von den Steuerzahlern erwählten Verwaltungsräthe und der von ihnen besoldeten Beamten überließ, verlor man den Zusammenhang zwischen der Steuerleistung und dem persönlichen Dienst, und damit jeden rechtlich zu begründenden Census. Es beginnen damit die willkürlichen Stimmvertheilungen in der Gemeinde. Jeder Steuerzahler bis zu 50 £ steuerbarem Miethsertrag erhält eine Stimme, auf 50 £ Miethswerth eine zweite Stimme, bis zum Maximum von 6 Stimmen; wobei der Grundeigenthümer, der auf eigenem Grundbesitz wohnt, seine Stimmen als Eigenthümer und als occupier doppelt zählen kann. Der Census, der in der Anlage der englischen Verfassung ein Mittel zum Zweck d. h. zur Abgrenzung des persönlichen Dienstes als Zwangspflicht gewesen war, verliert hier jeden Zusammenhang mit der persönlichen Leistung. Die Steuerzahler bis 50 £ sind rechtlich eben so sehr und eben so wenig zu einer persönlichen Mühe verpflichtet wie die höheren Klassen, und umgekehrt leisten die höheren Klassen keinen doppelten bis sechsfachen Dienst. Alle Abgrenzungen sind in völliger Indifferenz gegen die persönliche Selbstthätigkeit getreten und erzeugen damit die Indifferenz.

Inzwischen war auch für die Parlamentswahlen der Zusammenhang des Census mit der Geschworenen- und Communal-

amtspflicht verloren gegangen: in den Städten durch die Corporationsverfassung und die neue Städteordnung, in den Grafschaften durch die Stimmstufen der Reformbill.

So entstand die Zusammenhangs- und Grundsatzlosigkeit, die unabweisbar zu dem allgemeinen gleichen Stimmrecht drängte, welches in der Reformbill von 1867 zur Geltung für die städtischen Wahlkreise gekommen ist, obgleich ein neuerer englischer Statistiker berechnet hat, daß nach der Kopfzahl von hundert Stimmen 4 auf die höheren, 32 auf die Mittelklassen, 64 auf die arbeitenden Klassen fallen würden; nach dem Maß der Steuern dagegen 83 Stimmen auf die höheren Klassen, 10 auf die mittleren, 4 auf die arbeitenden Klassen.

Eine Verschmelzung dieser widersprechenden Wahlsysteme, deren Willkür in stetigem Wachsen bleibt, ist nur möglich durch die Rückkehr zu dem Grundsatz des selfgovernment, daß der Census die Basis der Verpflichtung zum persönlichen Dienst, der persönliche Dienst die Basis des Parlamentsrechts bildet. Die Reformbill hatte diesen Grundsatz verfehlt auch aus dem Grunde, weil die neue Gesellschaft sich über ihr eigenes Wesen noch nicht klar geworden war. Der Unterschied der heutigen Zeit vom Mittelalter liegt in der Nothwendigkeit, jeden Census relativ zu bestimmen, wegen der unendlichen Mannigfaltigkeit der Besitz- und Erwerbsweisen, wegen der örtlich wechselnden Summen der Steuern und wegen der erheblichen Schwankungen des Geldwerths. Im Mittelalter war es zulässig, Militär-, Gerichts- und Polizeipflichten nach einem Maß des Grundeinkommens zu bestimmen; denn damals bedeuteten diese Maße feste Schichten der Gesellschaft, nach denen sich Staatsleistungen bemessen ließen und wirklich geleistet wurden. Die Ineinanderschiebung von Grundbesitz, Capitalbesitz und industriellem Besitz macht in der heutigen Gesellschaft jede Abmessung nach steifen Grundrenten unanwendbar, jede Abmessung nach einem festen Steuer- oder Rentensatz willkürlich und illusorisch schon wegen des Wechsels des Steuermaßstabes und der Geldwerthe. Unabänderlich steht aber die Erfahrungsmaxime fest, daß in dem stetig verbundenen Communalverband die Steuermassen auch die Leistungsfähigkeit für den persönlichen Gemeindedienst bezeichnen.

Ein Census für die neue Gesellschaft läßt sich also nur bilden, ähnlich wie er in dem Dreiklassensystem der Preußischen Verfassung zu anderen Zwecken eingeführt ist. Selbstthätig in der Verwaltungsgemeinde in Stadt und Land sind in England wie in

Deutschland durchschnittlich noch die höher besteuerten Klassen, welche das erste und zweite Drittel der Steuermasse leisten. Hier ist die Fähigkeit und Gewohnheit zum Geschwornendienst und zu den Communalämtern empirisch so sehr die Regel, daß sie als gesetzlicher Zwang erhalten und durchgeführt werden kann. In der zahlreichen Klasse der kleineren Steuerzahler dagegen, welche das unterste Drittel (wo noch anomale, indirecte Steuern concurriren, unter Umständen das unterste Viertel) der Steuermasse liefert, ist die Fähigkeit zur persönlichen Amtsthätigkeit nicht die Regel und stirbt in der Wirklichkeit fast ganz ab. Die Clauseln der neuen Gesetzgebung, welche die Pflicht zu Aemtern scheinbar bis zu dem Tagearbeiter und Dienstboten herab ausdehnen, sind Scheingesetze, um den Schein „gleicher Rechte und Pflichten" zu wahren. In der Wirklichkeit kann die Mehrheit der kleinen Steuerzahler den persönlichen Dienst nicht leisten, und Niemand denkt daran, sie zu nöthigen. Je allgemeiner die Verpflichtung lautet, desto unwahrer ist sie, und führt nur dahin, die persönliche Thätigkeit im Communalleben zum bloßen voluntarism zu gestalten, bei dem die kleineren Steuerzahler thatsächlich so gut wie frei ausgehen.

Um des Staats wie um der Gesellschaft willen ist es nothwendig, die dritte Wählerklasse vollständig zum öffentlichen Dienst heranzuziehen, da Intelligenz und Nahrungszustand auch in diesen Klassen ausreicht, um die ihnen zukommende Zahl der verpflichteten Personen für den Geschwornendienst und für die Gemeindeämter zu stellen. Indem ihnen überlassen wird, das ihnen zukommende Contingent ($\frac{1}{3}$) der persönlichen Verpflichtung durch Wahlen aus ihrer eigenen Mitte zu gestellen, wird ihnen die Möglichkeit gewährt, ihre Interessen und Lebensanschauungen durch geeignete Männer aus ihrer eigenen Mitte zu vertreten, enſprechend dem Maß ihrer persönlichen und Steuerlasten, und diese Vertretung wird gewährt durch die praktische Theilnahme an den ernsten Pflichten des Gemeindewesens, in denen die höheren Steuerklassen und die Repräsentanten der dritten Klasse zu völlig gleichen Rechten und Pflichten zu verbinden sind. Es ist dies der altenglische Weg zum Parlament, der die neuen Elemente der Gesellschaft zuerst in den persönlichen Dienst des Gemeinwesens und dadurch in das Parlamentsstimmrecht aufnahm. Es wird dadurch die „Pairie" der Wahlberechtigten wiederhergestellt im Gegensatz der willkürlichen Zerreißung durch klassificirte Stimmstufen. Es wird den kleinen Steuerzahlern in vollem Maß die Vertretung gewährt, die ihnen nach ihrer Steuer-

masse und persönlicher Leistung zukommt. Es wird endlich ein continuirliches, unzerrissenes Gemeindewesen gesichert, in welchem die Elemente der kleinen Steuerzahler durch stetige Mitthätigkeit im Gemeindeleben einen nachhaltigen stetigen Einfluß gewinnen, um die Interessen der arbeitenden Klassen im Ernst wahrzunehmen, während die stoßweise Agitation erfahrungsmäßig trotz aller großen Verheißungen für ihr wahrhaftes Beste unwirksam bleibt.

Die Anwendung des selfgovernment auf die neue Gesellschaft führt also schließlich zu einem Dreiklassensystem, in welchem die beiden ersten Klassen direct, die dritte Klasse indirect durch Repräsentanten wählt, welche, die persönliche Pflicht zum Geschworenendienst und zu den Communalämtern ernstlich und in gleichem Maße zu erfüllen haben. Dies indirecte Wahlrecht der kleinen Steuerzahler, so fremd es den altgewohnten Vorstellungen der englischen Gesellschaft noch zu sein scheint, ist die unvermeidliche Folge der Neubildung der Gesellschaft, welche die bürgerliche Gleichheit im Wahlrechte festhält, während sie die dem gleichen Recht entsprechenden, persönlichen Leistungen nur in unvollkommenem Maße erfüllt, der Masse nach zur Zeit gar nicht erfüllt. Nur durch die Verbindung des directen mit dem indirecten Wahlrecht läßt sich dem berechtigten Anspruch der unteren Klassen als Steuerzahler volle Genüge thun und zugleich dem unüberwindlichen Zuge nach der socialen Gleichheit der arbeitenden Klassen. Erst die aus der Reformbill von 1867 hervorgehende Verwilderung der Parlamentsverfassung wird England zu diesem Ausweg zwingen zur Abwehr der socialen Agitation, welche für die arbeitenden Klassen eine Geltung erstrebt, zu der die entsprechenden persönlichen Leistungen fehlen. Die selbstthätige regierende Klasse Englands (anders als in Frankreich) ist aber noch in der Lage, solche Bestrebungen abzuwehren, welche unter dem Namen der „Gleichheit" das Vorrecht beanspruchen, ohne jede persönliche Leistung mit einem Minimum von Steuerzahlung die vollen Ehrenrechte der besitzenden Klassen zu theilen und die überwiegende Mehrheit der Stimmen zu haben.

Die Entwickelung eines selbstständigen Communal-Steuersystems war in Frankreich unmöglich, weil die sociale Construction die Departements, Arrondissements und Gemeinden nur als „Divisionen" der Gesammtgesellschaft und des Gesammtinteresses ansieht. Wie von der persönlichen Seite aus für die Communen nur ein berathendes conseil zum Vorschein kommt, so erscheinen die Communalsteuern als ein Anhang der Staatssteuern, als Zusatz-Centimes. Daß die Communalsteuer ein Surrogat persönlicher Dienste sei, daß sie nach dem Wesen der Commune begrenzte Zwecke habe, daß die Realsteuer ein

permanentes Band der Nachbarschaft bilde, liegt dem Ideenkreis der neuen Gesellschaft fern. Innerhalb der Steuerphilosophie der Gesellschaft ist überhaupt eine Rücksicht auf Rechtsverhältnisse und auf die Bestimmung der Communen als Glieder des Staatskörpers nicht üblich. Die allgemeine Philosophie über den „besten Steuermodus" bewegt sich für Staats- und Communalsteuern in demselben Ideenkreise. Zur Aufbringung der großen Bedürfnißsummen größerer Städte ist jedoch ausnahmsweise auch ein Octroi beibehalten. Da die breite Basis des Stimmrechts den arbeitenden Klassen ebenso die Neigung wie die Möglichkeit gibt, reichliche Steuerzuschläge aus den Taschen der Wohlhabenden zu bewilligen, so entsteht die Nothwendigkeit, das Bestätigungsrecht der Staatsbehörden ermäßigend zum Schutz der besitzenden Klassen eintreten zu lassen. Die sociale Politik des Kaiserthums tritt aber zeitweise auch wetteifernd zur Erhöhung der städtischen Ausgaben ein. Das Gesammtresultat ist ein hochgeschraubtes Communalbudget in steter Abhängigkeit von den Decreten und wechselnden Systemen der Verwaltung. Auch von dieser Seite aus vermag die französische Commune weder Halt noch Selbstständigkeit zu gewinnen Die Selbstständigkeit des selfgovernment bei der Einschätzung, Entscheidung der Reclamationen, Erhebung, gesetzmäßigen Verwendung, — die Ausscheidung dieses ganzen Gebiets von dem Wirkungskreis der Staatsbehörden, — ist Frankreich fremd geblieben.

Die deutschen Communalsteuersysteme sind großentheils auf der Entwickelungsstufe stehen geblieben, welche sie im Anfange des 19. Jahrhunderts erhalten hatten. Die gesellschaftliche Vorstellung sah in der Ortsgemeinde vorzugsweise eine Körperschaft zur Verwaltung ihres eigenen Vermögens, und die Juristen kamen dem entgegen mit ihrer Vorliebe für selbstständige Corporationen nach privatrechtlichen Grundsätzen. Man übersah, daß das Vorhandensein eines Grund- und Kapitalvermögens thatsächlich etwas Zufälliges ist, und daß, wo es besteht, der öffentliche dauernde Zweck dieser Vermögensmassen ein starkes Eingreifen der Staatsgesetzgebung (und in deren Ermangelung der „Staatsoberaufsicht") bedingt, neben welchem ein gewählter Verwaltungsrath, parlamentarische Beschlüsse und Wahlen der Gemeindemitglieder nur einen beschränkten Platz haben. Noch mehr übersah man, daß von Jahr zu Jahr die Neugestaltung der Gesellschaft die Leistungsfähigkeit der Mitglieder ändert; daß das von Jahr zu Jahr anwachsende Bedürfniß gebieterisch die Vertheilung der Lasten auf die Schultern fordert, welche sie heute tragen können, daß also das Gemeindesteuersystem den Schwerpunkt des Gemeindelebens bildet, neben welchem die des vorhandenen Stammvermögens immer mehr in den Hintergrund tritt. Gegen die staatliche Natur der Sache blieb aber die Gesellschaft darin einig, in der Gemeinde immer noch ihre eigene Vermögensverwaltung zu sehen, in welcher die alte Gesellschaft Virilstimmen für die privilegirte Klasse, die neue Gesellschaft Virilstimmen für die Steuerzahler beansprucht. Der feudale Standpunkt lebt unter anderen Namen in der neuen Gesellschaft in so weit fort, als man im Ernst glaubt, durch bloße Steuerzahlung entstehe ein unbestreitbarer Anspruch auf allgemeines gleiches Stimmrecht, in welches der Steuerzahler mit jedem Steuergroschen sich einkaufe. Der Widerspruch dieser Vorstellungen mit dem Wesen der Gemeinde und des Staats führt dann zu einem völlig ungemessenen „Oberaufsichtsrecht" der Staatsbehörden, durch welches alle Direction in die Hände der Staatsbeamten fällt. Die regierende Beamtenklasse ist damit einverstanden und fühlt kein Inter-

esse, die staatlich nothwendigen Veränderungen herbeizuführen. Das Schlußresultat ist die Stagnation des ganzen Systems der Communalsteuern.

In Preußen namentlich blieb der unklare Zwischenbau zwischen Landrath und Gensdarmerie auch bestimmend für die unfertige Gestalt aller Communalsteuern. Für die altständische Gesellschaft war die Zumuthung neuer Steuern von jeher der empfindlichste Punkt. Die neue Erwerbsgesellschaft dachte nur an steuerbewilligende Dorf-, Stadt- und Kreisparlamente, für die das „hergebrachte" Steuerzahlen als secundäre, wenig ansprechende Beigabe erschien. Von der Gesellschaft aus wurde daher eine durchgreifende gesetzliche Gestaltung nie verlangt, welche unvermeidlich zur Uebernahme erheblicher neuer Lasten führen mußte. Die Staatsverwaltung blieb aber unthätig vor der Communalsteuerfrage stehen.

Nur das Bedürfniß der Militärverwaltung führte zu einer Art von gesetzlicher Regelung der Einquartierungs- und Servislast. Das Gesetz vom 30. Mai 1820 sprach die Verpflichtung zur Gewährung des Naturalquartiers für die in Garnison stehenden Unteroffiziere und Gemeinen aus, soweit die Kasernirung nicht ausreicht. Die damit in Verbindung stehende Servisabgabe wurde indessen nach mannigfachen Wandelungen wieder zu einer für Provinzen und Städte fixirten Abgabe, wogegen die Verpflichtung der Städte zur Beschaffnng des Quartiers für die Garnisonen in Gestalt einer tarifmäßigen Vergütigung auf die Staatskasse übernommen wurde. Für die Landlieferungen nach eingetretener Mobilmachung erging das Gesetz vom 11. Mai 1851, wonach das Naturalquartier und mancherlei Leistungen unentgeltlich, andere gegen Entgelt nach einer Repartition der Verwaltungsbehörden festgestellt werden.

Abgesehen von dieser sehr unvollkommenen und schwankenden Gesetzgebung ist das ganze Communalsteuerwesen dem sogenannten Herkommen, den Communalbeschlüssen und schließlich den Regulativen und Einzelverfügungen der Verwaltungsbehörden überlassen. Da die Gemeindebedürfnisse befriedigt, die Gemeindeverpflichtungen erfüllt werden müssen, so müssen die Verwaltungsbehörden des Staats das fehlende Steuergesetz durch Decrete im einzelnen Falle ersetzen. Diese ergänzende Function wird durch ein sogenanntes „Oberaufsichtsrecht" geübt und in der Gesetzgebung von 1808 durch Ueberweisung an die Mittelbehörden decentralisirt. Die Regierungsinstruction von 1817, §. 1. 2. stellt den leitenden Satz an die Spitze:

> daß die Bezirksregierung als Aufsichtsbehörde das Verhältniß, in welchem die Gemeindeglieder zu den Gemeindelasten beizutragen haben, nach ihrem Ermessen von der Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit zu reguliren hat.

Bei der Ausführung der Besteuerungsgrundsätze mußte auf die leitenden Grundsätze der Staatssteuer Rücksicht genommen werden und folgeweise die ministerielle Regulativgewalt weitere Normen an Stelle der Gesetzgebung festsetzen. Die Bezirks- und Gemeindeabgaben können durch Erhöhung der Klassensteuer oder durch Erhöhung der Mahl- und Schlachtsteuer unter Genehmigung der Regierung aufgebracht werden (Rescr. v. 15. Dec. 1821, v. 21. Januar 1822). Andere Auflagen und Steuerzuschläge können nur dann erhoben werden, „wenn sie bereits bestehen", wenn sie in der „Verfassung" oder auf landesherrlicher Bewilligung beruhen, in allen Fällen aber nur, „sofern sie den allgemeinen Steuergesetzen nicht widersprechen und der Freiheit des inneren Verkehrs nicht hinderlich sind." Die Zulässigkeit einer Wildpretsteuer und einer Hundesteuer wurde durch Cabinetsordres vor Erlaß der Verfassung ausgesprochen.

Da Communalsteuern nach ihrer Bestimmung einer summarischen Zwangseintreibung ebenso bedürfen wie die Staatssteuern, so wurde durch die V.-O. v. 1808 die Ausdehnung der Verwaltungsexecution auf Communalsteuern allgemein erstreckt. Selbstverständlich fielen auch die Zweifel über die Auslegung der Regulative und die Entscheidung der Reclamationen der Regulativbehörde selbst zu, welche in ihren Decreten und Entscheidungen vollständig in die Lücke trat, an deren Stelle in England mehre hundert Communalsteuergesetze stehen.

Demselben Gange folgten die Kreissteuern, nach Einrichtung der sogenannten Kreisstände. Da diese ständischen Kreisparlamente nur berathende conseils sein können, welche um so weniger Steuern beschließen dürfen, als sie im Widerspruch mit dem Maß der Steuerpflicht stehen, und im Interesse der Rittergüter Städte nnd Bauern besteuern würden: so blieb nichts übrig, als die fehlenden Kreissteuergesetze durch die Maschinerie der Verwaltungsinstanzen zu ersetzen. Zur Ausschreibung der von den Kreisständen beschlossenen Kreis-Communalbeiträge, „wenn dazu nicht schon eine gesetzliche Verpflichtung vorhanden", soll die Regierung „durch den Oberpräsidenten" an die Ministerien berichten. (Ebenso haben die Regierungen an die Minister des Innern und der Finanzen zu berichten, wenn indirecte Communalauflagen über das vorgeschriebene Maximum hinaus erhoben werden sollen. Rescr. v. 11. März 1834, Geschäftsanweisung v. 31. December 1825).

Das Gesetz vom 14. April 1851 kehrt noch einmal vollständig in die alten Geleise zurück, erschwert die Verbindung der Güter mit den Landgemeinden, befördert nach Kräften ihre Trennung, bestätigt den verrotteten Wust der Urbarien, Stiftungsbriefe, Privilegien, Observanzen und läßt die Regierungen ebenso die Communalsteuern wie die Stimmrechte der Gemeinde nach ihrem Ermessen umgestalten.

Nur die Macht der Gewohnheit kann die Grundverkehrtheit dieses Zustandes verkennen, der durch eine stillschweigende Transaction der Interessen aufrecht erhalten wird. Das sogenannte „Herkommen" (Urbarien, Stiftungsbriefe, Privilegien, Observanzen) als Grundlage der Communalabgaben wird durch die Entwickelung der heutigen Gesellschaft von Jahr zu Jahr haltloser. Die Beitragsverhältnisse der Einlieger, Büdner, Kossäthen, Halbbauern, Vollbauern, Rittergüter haben sich mit den Erträgen und der Leistungsfähigkeit und dem Interesse des Steuerzahlers an den Communaleinrichtungen völlig verändert. Die massenhafte Etablirung von städtischer Nahrung und Gewerbe auf dem Lande sprengt das ganze System des „Herkommens", wie auch in den Städten das alte Verhältniß der bürgerlichen Nahrungen und der Ackerbürgerstellen in Ertragsfähigkeit, Leistungsfähigkeit und Interessen sich vollständig umwandelt. An Stelle der elastischen, alle Hausstände nach gerechtem und festem Maßstab heranziehenden englischen Gesetzgebung ist hier systematisch der sociale Hader im Kleinen gesetzt und zugleich die Unfähigkeit zu jedem bedeutsamen Fortschritt der Leistungen für die zum Theil rapide wachsenden Communalbedürfnisse.

Noch einmal wirft dieser Zustand ein Schlaglicht auf die gesetzgeberische Impotenz unserer Zeit. Die alte Gesellschaft hegt diese Zustände, weil dadurch die Steuerbefreiungen und Minimalbeiträge unter dem Namen des „Herkommens" gepflegt werden. Die Anschauungsweise der besitzenden Klassen des ancien régime, daß für die vermehrten Bedürfnisse des Gemeinwesens die Vorsehung zu sorgen habe, wenn ihnen selbst nur nichts über das ehrwürdige Her-

kommen hinaus zugemuthet werde, lebt hier noch unverändert fort. Es herrscht dabei in der Regel eine sehr übertriebene Vorstellung über das, was dem großen Grundbesitz durch ein Realsteuersystem zugemuthet werden würde. Das Beitragsverhältniß des kleineren Ackerbesitzes, Hausbesitzes und der gewerblichen Nahrungen ist heute schon so bedeutend, und wächst mit der Entwickelung der Gesellschaft in so rapidem Maße, daß von einer Ueberbürdung nicht wohl die Rede sein kann. Den politischen Einfluß, welchen das Realsteuersystem den besitzenden Klassen im Nachbarkreise nach dem gerechten Maßstab ihrer Leistungen, und deshalb stetig und unfehlbar gewährt, vermag eine kurzsichtige sociale Lebensanschauung nicht zu würdigen. Der kühne Flug der altständischen Ideen hat altständische Kreis- und Provinzialparlamente aufgebaut, ohne an die elementarste Grundlage des Gemeindelebens, an die Pflicht der besitzenden Klassen zu gleicher Steuerpflicht zu denken. — Parallel damit eifert die Erwerbsgesellschaft für ihr Ideal der Dorf-, Stadt- und Kreisparlamente, veruneinigt sich stets über den Durchschnittscensus, über die Competenzen der zahllosen kleinen und kleinsten Parlamente; vergißt aber die Gesetze über Aufbringung der Mittel, die vielmehr „parlamentarisch" durch das Steuerbewilligungsrecht der kleinen Volkssouveräne aufgebracht werden sollen, d. h. so, daß immer die Majorität die Minorität, die local stärkere Klasse die schwächere schatzt, soweit nicht die „Oberaufsicht" des Landraths und der Regierung den äußersten Unfug verhütet. Es ist so verführerisch, immer neue Parlamentssysteme auszudenken, und so unbehaglich, sich durchgreifenden gesetzlichen Steuerlasten zu unterwerfen, daß auch von dieser Seite sofort die Enttäuschung eintritt, wenn statt neuer Parlamentsrechte neue Steuern gefordert werden. — Und das regierende Beamtenthum ist schließlich auch zufrieden, den kleinen Streit zwischen Bauern und Kossäthen, Eigenthümern und Miethern durch Rescripte, Regierungscommissare und Protokolle zu reguliren. Das durchschnittlich bescheidene Bedürfniß der Landgemeinden und die „persönliche" Einwirkung kann immer dem nächsten Bedürfniß auf eine Anzahl von Jahren Ruhe schaffen. Dies Verkleistern der alten Risse im Staatsbau war nur die Fortsetzung dessen, worauf das Verwaltungsrecht der absoluten Staaten überhaupt beruht. In den Städten überließ man der zeitigen Vertretung nach Maßgabe ihrer Interessen und nach den Ideen der Wortführer ihr Steuersystem sich ausdenken, welches dann, wie der lästige Kostenpunkt überhaupt, die Bestätigung der königlichen Regierung (um keinen stärkeren Ausdruck zu gebrauchen) mit Leichtigkeit fand. In etwa zwölf näher untersuchten preußischen Städten habe ich nicht weniger als sechs verschiedene Systeme gefunden, zum Theil sinnreich und mit Geschmack erdacht. Daß das Communalsteuersystem die primäre Grundlage des ganzen Staatsgebäudes, daß es in richtiger Gestalt die entscheidende Grundlage der Verfassung bildet, ist kein Gesichtspunkt für die laufende Verwaltung eines Landrathsamts und für ein Regierungsdecernat.

In dieser Stagnation treibt das Communalwesen einem Zustand entgegen, in welchem unter wachsender socialer Agitation künftig 10,000 Dorfparlamente, 1000 Stadtparlamente, 400 Kreisparlamente und 12 Provinzialparlamente Jahr für Jahr ihre nationalökonomischen und politischen Betrachtungen über die „beste" Gemeindebesteuerung anstellen werden, unterstützt durch Bezirksvereine und Volksversammlungen, bis sich der Gesetzgeber entschließen wird, die seit einem Menschenalter rückständige Aufgabe zu lösen. Die dafür gebildete Commission of Inquiry

wird sich aber bald überzeugen, daß das Gesetz über den Steuerfuß der Gemeinde-, Kreis- und Provinzialsteuern nothwendig zu einer Umbildung des Communalwesens führt, und von einer Reorganisation des Ganzen, von einer veränderten Stellung des Landrathsamts, der Regierungen und der Ministerialinstanz nicht zu trennen ist. Das gesetzlich fixirte Communalsteuersystem mit geeigneten Organen für die selbstständige Einschätzung, Erhebung, Verwendung, und mit einer Oberinstanz in den Behörden des selfgovernment und den Gerichten wird einen Haupthalt gegen das Zerfließen unseres Gemeindelebens in das französische System bilden. Es ist aber hohe Zeit dafür.

Erst mit dem fertigen Communalsteuersystem findet sich auch die endliche Grundlage für die Gestaltung des Census, der nur Mittel zum Zweck, zur Begränzung der persönlichen Pflicht zum Geschworenendienst und zu den Gemeindeämtern bildet, und durch das selfgovernment hindurch eine lebensfähige gesetzgebende Versammlung erzeugt. Die preußische Gesetzgebung von 1848 hat allerdings die Unhaltbarkeit eines allgemeinen gleichen Stimmrechts als Basis einer gesetzgebenden Versammlung erkannt, und als Correctiv dafür ein Dreiklassensystem eingeführt, welches durch indirecte Wahlen eine verhältnißmäßige Vertretung der Steuermassen zur Erscheinung bringt. Die Fehler dieses Systems sind aber:

1) Daß es nur die Steuerleistung zum Maßstab des Stimmrechts macht und damit der socialen Idee Vorschub leistet, als ob der Staat eine Actiengesellschaft der Steuerzahler wäre;

2) Daß es sich indifferent gegen den entscheidenden Grundsatz verhält, nach welchem die persönliche Betheiligung an der Ausführung des Staatswillens, Geschworenendienst und Ehrenämter, den Beruf und das Recht der Theilnahme an der Staatsgesetzgebung verleihen. Während der altenglische Census diesen Grundsatz direct zur Geltung bringt, bringt das Dreiklassensystem den richtigen Grundsatz nur unwillkürlich zur Erscheinung, indem allerdings die erste und zweite Wählerklasse im Durchschnitt noch die selbstthätigen Klassen darstellen, während die dritte Klasse gesetzlich oder thatsächlich jetzt so ziemlich frei bleibt.

3) Daß das Dreiklassensystem auf die Staatssteuer ausschließlich basirt wurde, bildet allerdings keinen Vorwurf, da der Gesetzgeber das Communalsteuersystem unentwickelt und verwildert vorfand; das Communalsteuersystem muß indessen die primäre Grundlage des Census für die persönlichen Amtspflichten bilden, weil dadurch der dauernde Nachbarverband als wesentliche Grundlage der Repräsentativverfassung hergestellt wird.

4) Das preußische System mit jenen Fehlern hat den umgekehrten Erfolg, in Gemeinde-, Bezirks- und Parlamentswahlen die nachbarlich verbundenen Kreise auseinander zu reißen und gerade da schädlich zu wirken, wo ein selbstthätiger Gemeindeverband wirklich vorhanden ist, wie in den Gebieten der Städteordnung von 1808.

5) Das preußische System nimmt zwar den Grundsatz der öffentlichen Stimmgebung aus dem selfgovernment auf, verwirklicht ihn aber nur halb, indem es die Stimmabgabe nicht zu einem mündlichen Act der versammelten Gemeinde, sondern zu einem Registrirungsact macht, der nur für den wahlleitenden Landrath öffentlich ist.

6) Das preußische System durchkreuzt sich endlich mit dem feudalen System in den Land-, Kreis- und Provinzialordnungen, mit dem allgemeinen gleichen

Stimmrecht in der deutschen Reichsverfassung in einer beispiellosen Verwirrung. Aus diesem Wirrsal kann in der Wirklichkeit nur eine dictatorische Gesetzgebung hervorgehen, controllirt durch große Interessenmassen, die in normalen Zeiten gewöhnlich ja sagen, zuweilen aber nein.

Erst mit dem gesetzlichen System der Kreis- und Communalsteuern wird die Möglichkeit entstehen, große selbstthätige Nachbarverbände zu bilden, in welche die jetzige dritte Steuerklasse durch eine entsprechende Zahl von Repräsentanten einzufügen ist. Erst so entstehen lebensfähige Wahlkörper zur Ausübung des directen Wahlrechts nach stetigen Grundsätzen, statt unstetig wechselnder Gruppen und Interessen, — Wahlkörper, in denen der Grundsatz des gleichen Stimmrechts auch wirklich gleichen persönlichen Pflichten entspricht, und den Umfang nicht übersteigt, in welchem erfahrungsmäßig directe Wahlen ausführbar sind. Die Elasticität des englischen Communalsteuersystems gilt auch für deutsche Verhältnisse, welche ohnehin weniger schroffe Uebergänge darbieten. In jedem Dorf-, Stadt- und Kreisverband wird sich eine nach diesen Grundsätzen angelegte Urliste für den Geschworenendienst, mit geringen Nachhülfen der Gesetzgebung, auch als praktikable Wählerliste für die Landesrepräsentation erweisen. Die höheren Ansprüche des großen ländlichen Grundbesitzes, der großen Steuerzahler und der Intelligenz müssen sich durch *persönliches* Eintreten in die Aemter des selfgovernment ihre stetige Geltung im politischen Leben selbst erwerben, wie sie dies in England seit Jahrhunderten mit Erfolg gethan haben, — mit einem Erfolg, der sogar die Verwirrung der heutigen industriellen Gesellschaft und des grundsatzlos verschleuderten Stimmrechts noch überdauert.

§. 10.

C. 1. Die administrativen Controllinstanzen der Staatsverwaltung.

Gn. I. §. 44. 45. 47. 49. 159.

Eine Staatsregierung, deren Schwerpunkt in einem Parlament von 1000 Personen in zwei Häusern ruht, empfindet durch die Schwerfälligkeit des regierenden Körpers das Bedürfniß einer energischen Durchführung des Staatswillens nicht weniger als der absolute Staat. Die zur gleichmäßigen Ausführung des verfassungsmäßigen Staatswillens bestimmten Einrichtungen verfolgen in England vier Hauptgesichtspunkte:

zunächst um die *wesentliche Einheit in dem dirigirenden Ministerrath* zu erhalten;

sodann der Centralverwaltung *nach unten hin* die Folgeleistung ihrer eigenen Organe zu sichern;

weiter der Staatsverwaltung eine Controlle auch über das *Gebiet des selfgovernment* zu gewähren;

innerhalb des selfgovernment selbst endlich die nothwendige Folgeleistung der Unterbeamten zu sichern.

I. Die Einheit der Action in dem dirigirenden Ministerrath wird erhalten zunächst durch die alten Einrichtungen des privy council. Der Ministerrath selbst versieht heute die verfassungsmäßigen Geschäfte des privy council, dessen Sitzungen nur Ministerconferenzen unter Vorsitz des Königs mit Beobachtung einiger Ceremonialformen darstellen. In dieser Form ergehen die proclamations einer Kriegserklärung, der Friedensschlüsse, Verordnungen zur Ausführung völkerrechtlicher Verträge, Gesetze und Ordonnanzen für Colonieen ohne eigene Legislatur, und alle Staatsacte, welche der König kraft seiner Prärogativgewalt oder neuer Gesetze als King in council zu erlassen hat. In diesen Geschäften fungirt der „Präsident des Geheimraths" als Vorsitzender, der Lordprivatsiegelbewahrer als Controllminister, beide ohne besonderes Verwaltungs-Departement, dem Zwecke einer gegenseitigen Geschäftscontrolle und einer Fixirung der persönlichen Verantwortlichkeit dienend.

Noch wichtiger war die Erhaltung der Einheit in den legislatorischen Vorlagen, Finanzmaßregeln, leitenden Verwaltungsmaximen. Zu diesem Zweck entstand aus der Praxis des Ministerraths die Stellung eines dirigirenden Ministers, welcher die nominelle Stellung eines „Ersten Commissars für die Finanzverwaltung" erhielt, insofern gerade vom Finanzministerium aus eine durchgreifende Controlle aller übrigen Departements geübt wird. Er repräsentirt die präsumtive Einheit des cabinet in dem Sinne, daß der Widerspruch eines Departementsministers gegen seine Anordnungen das Ausscheiden desselben bedingt, die Resignation des Premier aber als Auflösung des zeitigen Ministerraths gilt. Der Convenienz überlassen ist die Verständigung der einzelnen Chefs mit dem Ministerpräsidenten über die wichtigsten Maßregeln ihrer Verwaltung und über die Besetzung einiger Hauptstellen. Mit diesem Vorbehalt gehen übrigens Vorstellungen, Beschwerden und Berichte zunächst an den betreffenden Departementschef (nicht an den König persönlich).

Eine durchgreifende Controlle findet ferner von der Seite der Finanzverwaltung statt. Jeder Minister hat den Etat seines Departements dem Finanzministerium einzureichen, bei welchem die Feststellung für das nächste Ausgabebudget erfolgt. In Ermangelung einer Vereinbarung erfolgt die Entscheidung über Differenzen im Ministerrath. In gleicher Weise wird die Kopfzahl der stehenden Armee für das nächstfolgende Etatsjahr im Ministerrath festgestellt.

Die Gehalte und Gebühren der Beamten, welche nicht durch Parlamentsacte fixirt sind, werden durch das Finanzministerium mittels sogenannter Treasury Minutes geregelt. Es ist Sache des Departementschefs, Gehaltsänderungen und Erhöhungen seiner Beamten dem Finanzministerium vorzuschlagen. Eine Generalinstruction vom 26. Februar 1866 spricht den durchgreifenden Grundsatz aus, daß kein Gesuch um Erhöhung der Gehalte, Gebühren oder Beförderung durch das Finanzministerium anders angenommen wird, als wenn es von dem Departementschef übermittelt ist.

So sehr hienach der Schwerpunkt aller Entschließungen in dem Ministerrath liegt, so ist das Moment der Einheit für die wichtigsten Staatsacte doch auch noch gesichert durch die verfassungsmäßige Stellung des Souveräns. Wo zu Erlassen nach verfassungsmäßigem Brauch die Unterschrift des Souveräns gehört, ist solche von den Departementschefs einzuholen; für Bills, welche beide Häuser passirt haben, vom Lordkanzler. Auch der heutige Parlamentsbrauch erkennt darin mehr als eine Form; vielmehr ein noch in neuester Zeit (in dem Streitfall mit Lord Palmerston) anerkanntes Recht des Souveräns zur „Kenntnißnahme“ und zur „Verweigerung seiner Zustimmung“ in den Gebieten, welche die verfassungsmäßigen Prärogativgewalten bilden. Es ist dies dem Recht nach nie bestritten, und wird in der auswärtigen und Militärverwaltung immer noch mit einigem Erfolg geltend gemacht. Der Premier hat den Souverän in Kenntniß zu erhalten von allen „politischen Ereignissen von Bedeutung“, einschließlich der Parlamentsbeschlüsse über eigentliche Staatsgegenstände. Auch förmliche Beschlüsse des Ministerraths über Fragen der Staatspolitik sind dem Souverän vorzulegen. Kein wichtiger Regierungsact, „welcher geeignet ist, die Krone zu einer bestimmten Richtung ihrer Politik zu engagiren“, soll von den Ministern ohne vorgängige Kenntniß und Zustimmung der Krone ausgeführt werden. Die Einheit des königlichen Willens mit der Ministerverwaltung sichert dann wieder der Verfassungsgrundsatz der Gegenzeichnung aller königlichen Staatsacte durch einen Minister.

II. Die Folgeleistung des Staatsbeamtenthums gegen die so gestaltete Centralverwaltung wurde zu einer Lebensfrage der Parlamentsregierung gegen das sogenannte „permanente“ Beamtenthum. Es bedurfte gerade in dieser Richtung durchgreifender Grundsätze, um den rasch wechselnden Verwaltungschefs die Folgeleistung zu sichern. Sie war um so unbedingter zu verlangen, als die Minister seit Aufhebung der Sternkammer keinerlei

Jurisdiction über streitige Rechtsfragen üben, sondern nur ausführende Organe incontestabeler Staatsbefugnisse unter sich haben. Es führte dies zu dem leitenden Grundsatz, das Staatsbeamtenthum auf den Fuß der „disponiblen Beamten" zu stellen, die Entlaßbarkeit als Rechtsgrundsatz, die Lebenslänglichkeit als Amtspragmatik zu behandeln.

Nach diesem Gesichtspunkt gestaltet sich das Verhältniß des Beamtenthums zum Ministerium in jedem Hauptdepartement verschieden, nach der Natur der Staatsfunctionen.

Am einfachsten im Departement des Auswärtigen, dem das Gesandtschafts- und Consularpersonal mit dem ausnahmslosen Recht der Entlassung untergeordnet ist.

In der Kriegsverwaltung ist das Personal dem Kriegsminister von der politischen, finanziellen und rechtlichen Seite, dem Generalcommando (Horse Guards) von der Seite der Disciplin und des Personaldecernats untergeordnet, mit der ausnahmslosen Befugniß zur Entlassung jedes Offiziers und jedes Militärbeamten. Die Zwischenbehörden der Militärbezirksverwaltung sind nur kommissarisch gebildet.

In der Marineverwaltung gilt dieselbe Stellung des Personals. Für die Centralverwaltung ist aber ein mit den Ministern wechselndes Collegium, unter diesem fünf executive Departements gebildet, welche zum permanenten Dienst gehören.

In dem Finanzministerium gilt die Widerruflichkeit der Anstellung dem Recht nach für die ganze Masse des Beamtenthums; als Zwischenorgan ist jedoch eine collegialische Generalzoll- und Generalsteuerdirection gebildet.

Im Ministerium des Innern beschränkt sich die disponible Stellung der Beamten auf das Ministerial- und Inspectionspersonal; die Hauptmasse der decretirenden Beamten dagegen gehört dem selfgovernment an in einer dem Namen nach widerruflichen, thatsächlich von den zeitigen Ministern unabhängigen Stellung, soweit das System der Friedensbewahrung reicht.

In dem modernisirten Departement des Innern, wie es als Oberbehörde über die neuen Kreisparlamente und ihre gewählten Verwaltungsräthe getreten ist, kehrt dagegen das System der disponiblen Beamten wieder, jederzeit und ausnahmslos entlaßbar durch Verfügung der Centralstelle.

Im Gebiet des Handelsministeriums greift das self-

government nur zum geringen Theil ein, in der Hauptsache herrscht das System der disponiblen Beamten.

In dem Gebiet der Justizverwaltung führt der überwiegende Gesichtspunkt der Rechtscontrolle zur lebenslänglich gesicherten Stellung der Richter, der höheren Bureaubeamten und der Beamten des selfgovernment; das disponible Beamtenthum ist hier in der Regel zur Disposition der Gerichtscollegien und der richterlichen Beamten selbst gestellt.

Im Gebiet der staatskirchlichen Verwaltung gibt die Corporationsverwaltung der Kirche den Beamten eine von der Ministerverwaltung unabhängige Stellung.

Ebenso im Unterrichtswesen und den gelehrten Professionen, mit Ausnahme des rein administrativ gestalteten Volksschulwesens.

Im Gebiet der Verwaltung der Colonieen und auswärtigen Besitzungen endlich gilt das System der disponiblen Beamten so absolut, daß es auch das Richterpersonal einbegreift.

Im Zusammenhang mit diesen Verwaltungssystemen steht auch die Maxime der Patronage, welche ziemlich gleichmäßig den Verwaltungschefs, resp. den Specialdepartements und Collegien (besonders auch den richterlichen Behörden) die Ernennung ihres Bureau- und Unterpersonals überträgt für das Gebiet ihrer „Verantwortlichkeit."

Der vieldeutige Begriff der Verantwortlichkeit bedeutet auf diesem Gebiet die Verantwortlichkeit der Beamten für die Ausführung der Befehle ihrer Oberen, und in letzter Instanz die Verantwortlichkeit der Minister gegen den König, — eine Verantwortlichkeit, welche durch das rechtlich vorbehaltene Entlassungsrecht sanctionirt und Jahr für Jahr ausgeübt wird.

Der Grundsatz des normannischen Verwaltungsrechts, alle Staatsbeamten durante bene placito anzustellen, wurde aus diesen Gründen von der parlamentarischen Verwaltung beibehalten. Der ausgesprochene Grundsatz genügte, um eine systematische Opposition des Beamtenpersonals thatsächlich zu beseitigen. Damit erledigte sich auch das Bedürfniß eines Disciplinarverfahrens. Wenn vor der ausgesprochenen Entlassung eine administrative Untersuchung geführt wird, wenn gegen Offiziere der stehenden Armee und Marine, Miliz und Volontärcorps neuerdings „courts of inquiry" durch Praxis und Gesetze eingeführt sind, so liegt darin nur eine schonende Ausübung des Entlassungsrechts, zu welchem es übrigens in der Praxis überaus selten kommt. Die Entlassung eines höheren Verwaltungs-

beamten, Commissioner etc. ist eine so auffallende Erscheinung, daß sie regelmäßig zu Contestationen im Parlament führt; einmal ist ein Parlamentsbuch durch Entlassung eines Postboten veranlaßt.

Das englische System verkennt nicht die Nothwendigkeit, dem hohen Staatsbeamtenthum die freie Ueberzeugung und Bewegung auf dem Gebiet der Gesetzgebung zu bewahren: diese Forderung verwirklicht sich aber durch die Verbindung desselben mit dem Personal der beiden Häuser des Parlaments, und führt zu dem System des Ministerwechsels, welches auf der Voraussetzung der Treue gegen ausgesprochene Ueberzeugungen bei den leitenden Staatsmännern beruht.

Ebenso erkennt das englische System an, daß ein großer Theil der beamteten Staatsorgane nicht bloße Instrumente in der Hand ihrer Vorgesetzten sein dürfen, daß vielmehr eine Reihe der höheren Verwaltungsämter zugleich als Rechtscontrollen für die Gesetzmäßigkeit der Centralverwaltung dienen und deshalb auf ihre gewissenhafte Rechtsüberzeugung verwiesen werden müssen. Dies zweite Postulat wird durch das System des selfgovernment erfüllt, welches den höheren und höchsten Beamten die freie Bewegung innerhalb der gesetzlichen Schranken unabhängig von dem System der zeitigen Ministerverantwortung gewährt. In- und außerhalb des Parlaments bewahren die höheren Beamten der Friedens-, Milizverwaltung ꝛc. die Freiheit ihrer Parteinahme, Wahl und Abstimmung, ohne daß darin eine Collision mit ihren Amtspflichten gefunden wird. Dasselbe Privilegium der regierenden Klasse haben sich auch in und außer dem Parlament die Offiziere der Armee und Marine bewahrt, zuweilen mit Gefährdung ihrer persönlichen Dienststellung, ohne daß jedoch darin eine Collision der persönlichen Pflichten gefunden wird.

Nachdem aber diese Rücksichten gewahrt sind, blieb für das permanente Beamtenthum des Civildienstes allerdings eine unbedingte Abhängigkeit von ihrem Vorgesetzten übrig, welche sie zu einer Abstinenz von dem politischen Parteiwesen nöthigt. Die Mehrzahl dieser Beamten ist durch ausdrückliche Gesetze von einem Sitz im Parlament ausgeschlossen. Aber auch ohne gesetzliches Verbot wirkt die Anstellung im permanenten Civildienst de facto als „Disqualification“ für das politische Leben. Die permanenten Unterstaatssecretäre und analoge Beamte würden durch eine politische Parteinahme in ein unmögliches Verhältniß zu ihren wechselnden Chefs treten. Von den unteren Beamten des Civildienstes verlangt

man aber weniger kritisches Urtheil, als prompte Ausführung eines höheren Willens. Kein Ministerium würde eine active Betheiligung dieser Klasse an dem politischen Parteileben dulden; vielmehr eine Opposition von dieser Seite als Entlassungsgrund wegen „Uebelverhaltens" ansehen. Kein Parteiministerium hat bisher geglaubt, von Seiten des permanent civil service der Verwaltung Widerstand entgegensetzen lassen zu dürfen. Das facultative Entlassungsrecht erzwingt eine politische Neutralität, von welcher thatsächlich kaum jemals eine Ausnahme vorkommt.

III. Die Autorität der Centralverwaltung gegen das Selfgovernment der Kreise und Städte war von Hause aus ebenso weitreichend wie gegen die unmittelbaren Staatsbeamten. Die vicecomites und Vögte der normannischen Verwaltung sind grundsätzlich entlaßbar, unter einem scharfen summarischen Strafrecht des Schatzamts und polizeilicher Büßung durch amerciaments. Allein dies Verhältniß ändert sich durch Einsetzung des Friedensrichteramts. Von Anfang an erschien dasselbe unabhängiger durch Besitz und collegialische Formation, in den Stadtcharten wurde es gewöhnlich sogar als „lebenslängliches" nur durch Gerichtsspruch entziehbares Amt creirt. Im 16. Jahrhundert kommen allerdings noch Verweise und Drohungen der Staats-Aufsichtsbeamten gegen die Friedensrichter vor. Im 17. Jahrhundert erfolgen massenhafte Absetzungen der Friedensrichter aus politischen Gründen in dem Verlauf heftiger Verfassungskämpfe. Solche Maßregeln führen aber stets zu starken Rückschlägen. Es ergab sich, daß das mit dem Besitz verbundene, berufsmäßig zusammenhaltende Beamtenthum nicht als Partei-Instrument zu verwenden war. Durch stetige Erfahrung belehrt, hat die parlamentarische Regierung auf den Versuch verzichtet, das Friedensrichteramt durch Entlassungen in „Conformität" mit der zeitigen Verwaltung erhalten zu wollen. Im 18. Jahrhundert bilden die Friedenscommissionen ein collegialisches Beamtenthum von einer thatsächlich so vollständigen Stabilität wie die richterlichen Beamten. Die vereinzelten Beispiele der Entlassung von Lordlieutenants aus politischen Gründen sind 2 Fälle von 1781 und ein Fall von 1819: beide Mal nicht als Acte der Ministerialregierung, sondern als persönliche Acte des Königs, aus denen nur Schwierigkeiten der Verwaltung entstanden. In den seltenen Fällen, in welchen Friedensrichter durch ein anstößiges Verhalten im Amts- oder Privatleben Veranlassung zur Entlassung geben, vermeidet man ein Absetzungsverfahren, läßt vielmehr stillschweigend bei der periodischen Erneuerung

der Commissions den Namen weg, auf die Gefahr einer Contestation im Parlament. Die Verbindung des Friedensrichteramts mit dem Besitz in der Form des Ehrenamts, die Collegialität und der stark entwickelte esprit de corps haben so trotz der nominellen Widerruflichkeit das Amt stabiler und im besten Sinne unabhängiger gemacht, als die unabsetzbaren Regierungscollegien des Continents. Das Verhältniß zum Minister des Innern hat sich in Folge dessen zu der höflichen Form einer „Correspondenz" mit den Lordlieutenants verwandelt, welchen der Minister von Zeit zu Zeit seinen „Rath über Maßregeln der Friedensbewahrung" ertheilt, wie dies auch der gesellschaftlichen Stellung beider entspricht. Zur Durchführung neuer Grundsätze im selfgovernment ist die Centralverwaltung auf den Weg der Gesetzgebung verwiesen. Auf diesem Wege haben die Bedürfnisse der neueren Verwaltung gewisse Regulativ- und Controllbefugnisse des Ministers herbeigeführt in dem Selfgovernment der Grafschaftsgefängnisse, der Irrenhäuser, der besoldeten Constabulary. Die Gesetzgebung erzwingt solche jedoch in der Regel nur indirect durch Vorbehalt der ministeriellen Genehmigung zu gewissen Acten und durch Vorenthaltung der Staatszuschüsse zu mangelhaften Einrichtungen. Die Kenntnißnahme und Correspondenz des Ministeriums wird in diesen Fällen durch ambulante Inspectors geübt. Im Uebrigen geht die auf dem System des selfgovernment beruhende innere Landesverwaltung in Personal und Grundsätzen ihren gemessenen Gang unter jedem Ministerwechsel.

Freilich ist das Verhältniß ein anderes geworden, soweit die Neubildung des Gemeindelebens durch gewählte Verwaltungsräthe in den Städten, Kirchspielen und Kreisarmenverbänden vorgerückt ist, innerhalb welcher die Centralstelle eine Stellung als rescribirende Behörde erhalten hat. Den gewählten Boards nach dem neuen Systeme fehlt nicht nur die Geschäftserfahrung und gewohnheitsmäßige Tüchtigkeit der Friedensrichter: es fehlt ihnen vor Allem die unbefangenere, unparteiische Stellung; denn in dem Maße wie der Communalsinn schwindet, werden die Gemeindewahlen der Ausdruck sehr wechselnder politischer und socialer Parteiströmungen. Wie sie als decretirende Körper nach unten hin alle Selbständigkeit der Ortsämter zerstören und Alles was unter ihnen steht, in besoldete Schreiber, Buchhalter und Diener verwandeln, ebenso verlieren sie nach oben hin die rechtliche und moralische Selbständigkeit. Mit der Neubildung der Armenverwaltung fiel daher der Schwerpunkt sogleich in die administrative Centralbehörde und deren Regulative.

Da die Centralverwaltung aber der stetigen Verbindung mit der Ortsverwaltung und örtlicher Kenntnisse bedarf, so bildet sich eine Mittelinstanz in der Weise der commissaires départis, Staatsinspectoren und Rechnungsrevisoren, welche als administrative Decernenten an die Stelle der decretirenden Friedensrichter treten. Für diesen Beamtenkreis beansprucht die Centralverwaltung dieselbe Abhängigkeit wie für die unmittelbaren Staatsbeamten, unterwirft sie in allgemeinsten Ausdrücken den „Anordnungen" der Centralbehörden und dem Entlassungsrecht derselben. Mit den Grundelementen des selfgovernment, der gesetzlichen Bestimmung der Amtsfunctionen, dem Ernennungsrecht, der Stetigkeit der Verwaltung, der selbstthätigen Intelligenz schwindet auch die persönliche Selbständigkeit der Gemeindebeamten. Alle diese fehlenden Elemente erscheinen nun wieder von der Commune abgelöst, als „Bureaukratie."

Diese Neuerungen erscheinen indessen nur als Enclaven in einem gesetzlich bemessenen Gebiet. Da sich die Polizeiverwaltung in allen ihren Zweigen noch in den Händen der Friedensrichter erhalten hat, so erweist sich der umgebende Bau des selfgovernment noch stark genug, um die Gefahren der Parteiverwaltungen von der inneren Administration da abzuhalten, wo sie dem Parteimißbrauch unmittelbar ausgesetzt ist.

IV. Innerhalb des selfgovernment endlich, als Auftrag von Staatsgeschäften, bedurfte es einer Ordnungsgewalt gegen die Unterbeamten, welche hier von Hause aus als Kirchspielsbeamte eine unabhängigere Stellung hatten. Die nothwendige Subordination ist dadurch geschaffen, daß durch allgemeine und durch Specialgesetze den General und Special Sessions der Friedensrichter eine Ordnungsstrafgewalt beigelegt ist. Eine solche Gewalt haben die Specialsitzungen allgemein gegen die Constables, Armen- und Wegeaufseher wegen Versäumung ihrer durch das Gesetz specialisirten „Amtspflichten." Es war nicht ausführbar, die übergroße Zahl derselben erschöpfend unter besondere Strafclauseln zu stellen; man mußte sie daher in dieser Weise zusammenfassen. Wo aber die Specialisirung ausführbar war, ist sie auch durch Tausende von Strafclauseln ausgeführt. Eine allgemeine Gewalt die untern Gemeindebeamten zu den Handlungen oder Unterlassungen zu zwingen, welche der „Vorgesetzte" für angemessen erachtet, besteht indessen seit der Ausbildung des Verfassungsstaats nicht mehr, sondern nur eine Pflicht zum Gehorsam gegen „gesetzmäßige" Befehle. Unbedingt fremd ist dem selfgovernment die Unterordnung eines Ehrenamts unter die

Disciplinargewalt eines Einzelbeamten. Ueber Aemter des selfgovernment üben nur Collegien eine Ordnungsgewalt. Nachdem die constabulary neuerdings in ein Corps besoldeter Polizeimannschaften umgewandelt ist, wird den friedensrichterlichen Sitzungen das directe Entlassungsrecht gegen die Polizeimannschaften und ihre Officiere gewahrt, und dadurch die Subordination unter die bürgerliche Obrigkeit auch im administrativen Wege erhalten.

Die nothwendige Autorität der bürgerlichen Obrigkeit im selfgovernment gegen das Publikum endlich ist nicht nur durch das Gesammtsystem der Criminal- und Polizeigesetze gewahrt, sondern auch durch scharfe Strafen gegen Widersetzlichkeit. In den gewöhnlichen Fällen der Conflicte mit den unteren Polizeibeamten wird solche allerdings durch mäßige Geldbußen gehandhabt: daneben aber bleibt ein ordentliches Strafverfahren mit Criminalstrafen (bis 2 Jahr Gefängniß und 7 Jahr Transportation) für die schwersten Fälle alternativ vorbehalten.

Trotz der Selbständigkeit des selfgovernment für die innere Landesverwaltung erschien durch diese Grundsätze die nothwendige Einheit der Staatsgewalt und die Autorität der Obrigkeit in ihren einzelnen Maßregeln für den gewöhnlichen Lauf der Administration hinreichend gewahrt.

Der Beamtenstaat des Continents war durch die Schwierigkeit und Mannigfaltigkeit seiner Aufgaben gezwungen, das System der administrativen Controlle zum Zweck der Einheit der Staatsaction am vollständigsten auszubilden. Die parallelen Bildungen in Preußen sind, entsprechend den 4 obigen Gliedern folgende.

I. Die Einheit der Centralverwaltung wird erhalten durch die Gestaltung des Ministerraths, in welchem das Ministerialsystem unter allen Staaten Europa's am stärksten ausgebildet ist, und die Befugnisse des älteren Staatsraths großentheils absorbirt und an sich behalten hat. Die constitutionelle Verfassung hat diese Centralisation noch verstärkt durch die Idee der „Verantwortlichkeit", welche freilich noch unausgeführt dasteht, aber doch den berechtigten Titel gab, um die noch gesondert stehenden Centralstellen einem Ministerdepartement unterzuordnen. Der Verfassungsgrundsatz von der Gegenzeichnung eines Ministers zu königlichen Verordnungen und Erlassen ist eine beinah selbstverständliche, aber immerhin dankenswerthe Legalisirung der Praxis jeder geordneten Monarchie, welche keine Nebenregierung neben den Ministern bilden wird. Das System der Ministerconferenzen und der orders in council kehrt insofern wieder, als die königlichen Erlasse mit Gegenzeichnung des Gesammtministeriums an der Stelle der englischen orders in council stehen, hauptsächlich geeignet für die Organisationsgewalten der Krone. Die administrative Einheit ist hier gewahrt und durch die constitutionelle Theorie von der „Solidarität" des Ministeraths noch verstärkt.

II. Die verfassungsmäßige Unterordnung der unmittelbaren Staatsbeamten unter die Centralstelle ließ sich nicht durch das englische System der Entlaßbarkeit durchführen. Die höhere Aufgabe und Bedeutung des Beamtenthums für den Continent, und die Verbindung der Rechtscontrollen mit den ausführenden Behörden selbst (unten sub III.), war unvereinbar mit Beamtenernennungen durante bene placito. Die lebenslängliche Anstellung wurde hier zu einem frühzeitig anerkannten Grundsatz, als unerläßliche Bedingung der Berufstreue, des Berufseifers und der Integrität in einem Beamtenthum, welchem ungemessene, discretionäre Gewalten anvertraut werden mußten. Zur Abwehr systematischer Opposition wurde dagegen ein geordnetes Disciplinarverfahren gebildet, welches sich früher in dem Staatsrath concentrirte, der allein auf Entsetzung oder Verabschiedung wegen pflichtwidriger oder untauglicher Dienstführung erkennen konnte, während die Dienstbehörde auf eine Festsetzung von Ordnungsstrafen beschränkt blieb. Schon vor Einführung der Verfassung wurde indessen der Staatsrath auch an dieser Stelle schrittweise beseitigt und eine förmliche „Disciplinargerichtsbarkeit" an dessen Stelle gesetzt, welche nach dem Range des Beamten bald von der Provinzialbehörde, bald von einem commissarisch gebildeten „Disciplinarhofe" in gesetzlichen Formen gehandhabt wird, während die Dienstbehörde ein formlos gehandhabtes Recht der Ordnungsstrafen beibehält.

Nach Einführung der Verfassung wurde noch eine Verstärkung dieser Gewalten als ein Postulat der „constitutionellen" Regierungsform geltend gemacht, wobei freilich mehr französische Vorstellungen und Parteibestrebungen obwalten. Das einschneidendste Resultat war, daß bedeutende Kategorieen des Beamtenthums aus ihrer lebenslänglichen Stellung in eine „disponibele" übertraten, so daß sie durch königliche Verordnung jederzeit mit Wartegeld in Ruhestand zu versetzen sind: Unterstaatssecretäre, Ministerial-Directoren, Oberpräsidenten, Regierungspräsidenten und Vicepräsidenten, Landräthe, königliche Polizeipräsidenten und Polizeidirectoren, Beamte der Staatsanwaltschaft, Militärintendanten, Gesandte und andere diplomatische Agenten, — darunter auch die Hauptträger der bestehenden Rechtscontrollen innerhalb des Verwaltungsrechts. Daß zum constitutionellen System der disponiblen Beamten ein freigestelltes parlamentarisches Beamtenthum und ein System des selfgovernment gehöre, blieb unbeachtet. Ja im Widerspruch mit dem englischen Systeme wurden die verschärften Disciplinargewalten als „constitutionelle" Forderung auch auf die richterlichen Beamten und Anwälte ausgedehnt.

Während dadurch die Ausführung des Staatswillens gesichert wurde, entstand ein Widerspruch gegen die bisherigen Rechtscontrollen der Verwaltung (auf welchen später zurückzukommen ist), zugleich aber auch eine Schwierigkeit für die persönliche Stellung des Beamtenthums. Die bisherige Amtspflicht umfaßte die Pflicht, das Amt nach seiner Aufgabe zu verwalten, den Anordnungen der höheren Stelle Folge zu leisten und die den Regierungen insbesondere eingeschärfte Pflicht, niemals etwas „gegen die Gesetze" zu verfügen (Regierungs-Instruction vom 23. October 1817). Die Verfassungsurkunde fügte noch hinzu die eidliche Verpflichtung auf die darin ausgesprochenen weittragenden Rechtsgrundsätze, über welche ein Streit zwischen den Kammern und den Ministern nach der Gestalt unseres Verwaltungsrechts unausbleiblich entstehen muß. Die Verfassung gab

ferner dem Beamten Wahlrecht und Wählbarkeit, beförderte sogar die Wahl von Beamten als unentbehrlich für die Gesetzgebung und die praktischen Arbeiten der Kammern. Wie sollte nun aber der Staatsdiener sich in und außer dem Amte verhalten, wenn der Vorgesetzte seiner gewissenhaften Ueberzeugung nach die Verfassung verletzte, und Regulativ- und Entscheidungsgewalten im Widerspruch mit den bestehenden Gesetzen handhabte? Die Verfassungsurkunde hatte allerdings wieder in einer allgemeinen Resolution (Art. 94, Art. 117) ein „Staatsdienergesetz" in Aussicht gestellt, welches aber nicht zu Stande gebracht ist und den Widerspruch nicht gelöst haben würde, der nur durch die systematische Stellung der Rechtscontrollen zur Verwaltung zu lösen ist. Der Verlauf der Verfassungsconflicte hat in Preußen gezeigt, daß die administrativen Gewalten hinreichend stark sind, um sich gegen gewissenhafte Rechtsüberzeugungen durchzusetzen; zu lösen bleibt aber noch die andere dauernde Aufgabe, das Recht gegen die Omnipotenz der Verwaltung zu schützen. Es führt dies:

III. Auf die Stellung der Provinzialbehörden, insbesondere der Regierungen, an der Stelle der Mittelinstanz des englischen selfgovernment. Wie im System des selfgovernment war ihnen die Bestimmung ertheilt, durch die Collegialität der Verfassung die dauernde Stellung ihrer Mitglieder, und durch das nachdrückliche Verbot jeder Verfügung „gegen die Gesetze" zugleich die normale Rechtscontrolle der gesammten Verwaltung zu bilden. Umsomehr mußte für die Regierungen ein Anspruch auf verfassungsmäßigen Gehorsam der ihr untergeordneten Beamten beansprucht werden, V.-O. v. 1808, §. 46:

„Die Dienstdisciplin über sämmtliche Officianten ihres Ressorts verbleibt den Regierungen nach wie vor. Sie sind daher auch berechtigt, Ordnungsstrafen wider sie festzusetzen und zu vollstrecken. Auch behalten die Regierungen die Befugniß, die ihnen untergeordneten Officianten aus gesetzlichen Ursachen von ihrem Dienst zu suspendiren."

Ebenso wurden Beamte wie Unterthanen zum Gehorsam gegen die Anordnungen der Regierung sowohl im einzelnen Fall, wie auch gegen die Regulative, welche die Regierungen zur Ausführung bestehender Verbotsgesetze oder mit Genehmigung der Ministerien erlassen durften, verpflichtet durch die Geschäftsinstruction v. 23. Oct. 1817, §. 11:

> „Die Regierungen sind befugt, ihren Verfügungen nöthigenfalls durch gesetzliche Zwangs- und Strafmittel Nachdruck zu geben und sie zur Ausführung zu bringen, ohne daß eine Exemtion darüber zulässig ist."

Für die etwaige Collision der Collegialbeschlüsse gegen die Verfügungen der Centralstellen war insoweit Sorge getragen, daß dem Regierungspräsidenten die Befugniß beigelegt war, die Ausführung eines Plenarbeschlusses zu beanstanden und die Entscheidung des Oberpräsidenten einzuholen. Ebenso kann der Abtheilungsdirector die Beschlüsse seiner Abtheilung durch Berufung an den Präsidenten suspendiren, welcher dann selbst entscheiden oder die Sache zur Entscheidung an das Plenum verweisen mag. Allgemein ist der Präsident endlich befugt, jeden Beschluß in den Abtheilungen wie im Plenum wiederholt zum Vortrag bringen zu lassen.

Auch hier war für die Einheit der Ausführung hinreichend gesorgt, nicht aber für die Collisionen, welche aus streitiger Auslegung der Gesetze und der Verfassungsurkunde unvermeidlich entstehen mußten. Die „constitutionelle" Dispo-

nibilität der Hauptbeamten der Regierung insbesondere paßt nicht mehr zu der ihnen bestimmten Rechtscontrolle (vgl. §. 11a.).

IV. Die Unterordnung aller Ortsbehörden erschien zunächst als Unterordnung des Landraths, welcher mit einem Anklang an die Grundsätze des selfgovernment nicht dem Regierungspräsidenten, sondern dem Regierungs-Collegium und dessen Abtheilungen untergeordnet wurde. Dem Landrath untergeordnet mit einer Ordnungsstrafgewalt sind die Ortspolizeibehörden. Die Regierungen können den Landräthen als ihren ständigen Commissarien auch eine „regelmäßige Mitwirkung" in der Aufsicht über die Communalangelegenheiten der Städte gestatten, mit Ausnahme der Fälle, in welchen das Gesetz ausdrücklich der Regierung die Entscheidungsgewalt beilegt.

Gegenüber den Privaten war schon in der Verordnung von 1808 und der Instr. von 1817 die Befugniß der Regierungen anerkannt, ihren Verfügungen durch gesetzliche Zwangs- und Strafmittel Nachdruck zu geben und sie ohne jede Rücksicht auf exempte Gerichtsstände zur Ausführung zu bringen.

Es knüpfte sich daran der allgemeine Grundsatz, daß das Recht zur Verfügung auch das Recht zur Zwangsvollstreckung der Verfügung enthalte, welches in der C.-O. v. 31. Dec. 1825 und den Verwaltungsexecutionsordnungen von 1843, 1853, 1858 neu declarirt und unter ein gleichmäßiges Verfahren gebracht ist — mit der Beschränkung, daß im äußersten Falle die Personalhaft nur auf Grund eines motivirten, vom Justitiar vollzogenen Plenarbeschlusses verfügt werden darf. Die administrative Execution begreift alle von den Verwaltungsbehörden „innerhalb der Grenzen ihrer Amtsbefugnisse" ausgesprochenen „Geldstrafen, Kosten und Entschädigungen, öffentlichen Abgaben an Gemeinden, Corporationen, ständische Kassen, Provinzial-, Kreis-, Gemeindelasten, Kirchen-, Schul- und Armenabgaben."

„In den Fällen, wo der exequirenden Behörde keine dazu bestimmten Beamten beigeordnet sind, hat sie den Beamten zu bestimmen, welcher den Zwangsbefehl vollstrecken soll."

„Wegen vermeintlicher Mängel des Verfahrens, betreffen solche die Form der Anordnung oder die Ausführung oder die Frage, ob die Sachen zu den pfändbaren gehören, ist nur die Beschwerde bei der vorgesetzten Dienstbehörde zulässig."

Auch die Gerichte sind nach der älteren Praxis und durch Ministerialrescripte zu einer Hülfeleistung auf Requisition der competenten Verwaltungsbehörde verpflichtet worden.

Speciell erstreckt sich die Verwaltungsexecution auch auf die Verfügungen der Polizeibehörden:

„Jede Polizeibehörde ist berechtigt, ihre polizeilichen Verfügungen durch Anwendung der gesetzlichen Zwangsmaßregeln durchzusetzen."

„Wer es unterläßt, dasjenige zu thun, was ihm von der Polizeibehörde in Ausübung dieser Befugniß geboten worden ist, hat zu gewärtigen, daß es auf seine Kosten zur Ausführung gebracht werde, — vorbehaltlich der etwa verwirkten Strafe und der Verpflichtung zum Schadenersatze."

Das abgeschlossene System der administrativen Controllen läßt hiernach an Vollständigkeit und Wirksamkeit schwerlich etwas zu wünschen übrig. Seit zwei Jahrzehnten hat aber die „constitutionelle" Gesetzgebung in Preußen nur diese administrativen Controllen der Staatsverwaltung verstärkt, ohne daran zu denken,

daß im constitutionellen Staat die Rechtscontrollen in doppeltem Maß der Verstärkung bedürfen (§. 11).

§. 11.

C. 2. Die Rechts- und Gerichtscontrollen der Staatsverwaltung.

Gn. I. §. 49. 118. 119. II. S. 1330—1349.

Den Anforderungen an die administrativen Controllen zur Sicherung der wirksamen Ausführung des Staatswillens steht gegenüber die ebenso nothwendige Forderung von Rechtscontrollen für die Innehaltung der gesetzmäßigen Grenzen der Staatsgewalt, zum Schutz für den individuellen Rechtskreis des Einzelnen, zum Schutz der verfassungsmäßigen Rechte der Gesammtheit. Diese Rechtscontrollen bilden das germanische Erbtheil der englischen Verfassung — die Grenzscheide, auf welcher in der europäischen Staatenbildung die Nationalitäten sich scheiden. Die Rechtscontrollen wurden in verdoppeltem Maße nothwendig durch die parlamentarische Verfassung, welche den Willen und die Interessen der Gesellschaft zur wirksamen Geltung bringt, und damit die stetige Tendenz einer Unterdrückung der schwächeren Partei durch die stärkere, der schwächeren Gesellschaftsklasse durch die mächtigere. Sie werden in noch erhöhtem Maße nothwendig für eine Ministerverwaltung unter dem stetigen Einfluß eines Parlaments; denn eine Versuchung, die Einwilligung des Parlaments zu neuen Gesetzen und Finanzbewilligungen durch eine Umdeutung der bestehenden Gesetze zu umgehen, liegt unabänderlich in der Stellung eines Ministers zu gesetzbeschließenden und budgetbewilligenden Kammern.

Dieser Schutz wird unmittelbar gewährt durch die von der Ministerialverwaltung getrennte, von ihr unabhängige Stellung der ordentlichen Civil- und Strafgerichte. Der Grundsatz der „Unabsetzbarkeit" des Richterpersonals bedeutet kein Beamtenprivilegium, sondern nur, daß der Gang der Gerichtsverwaltung unabhängig von den zeitigen Bedürfnissen und Richtungen der Verwaltung, von wechselnden Ministerprogrammen bleiben soll. Ebendeshalb wird die Gerichtsverwaltung (Cap. II. Abschnitt IX.) grundsätzlich nach ganz anderen Regeln behandelt als die Verwaltungsbehörden.

Die Grundlegung dieses selbständigen Gerichtsorganismus unterlag in England besonderen Schwierigkeiten, indem das norman-

nische Verwaltungsrecht auch die Gerichte in den Mechanismus des Polizeistaats eingefügt hatte. Jahrhunderte hindurch waren alle sogenannten Justitiarii widerrufliche Commissarien durante bene placito. Auch nach der Bildung der collegialischen Reichsgerichte blieben die Reichsrichter immer noch Rechtsconsulenten der zeitigen Ministerverwaltung und ihrer persönlichen Stellung nach entlaßbar. Die Dynastie der Stuarts hat dies Verhältniß gemißbraucht zu einer künstlichen Zusammensetzung der entscheidenden Gerichtsabtheilungen, um Urtheile zu Gunsten verfassungswidriger Ordonnanzen und Präjudicien gegen die Redefreiheit der Parlamentsmitglieder zu erwirken. Erst nach der Revolution von 1688 kommt der Grundsatz der Unabsetzbarkeit der Reichsrichter zur entschiedenen Geltung. Es ist die Ehre der Parlamentsregierung, daß sie diesen Grundsatz nicht nur gewahrt, sondern consequent weitergeführt hat. Die anomale Stellung des Lordkanzlers als Mitglied des Cabinet und als Chef der Billigkeitsgerichte wurde durch lebenslängliche Vicekanzler, durch ein großes permanentes Büreaupersonal und andere Umstände gut gemacht.

Ein der Anlage nach schwacher Punkt war ferner die Gestaltung der fiscalischen Prozesse, welche in dem normannischen Recht fast aller richterlichen Garantieen entbehrte. Die Ansprüche des Königs (Fiscus) gegen Private wurden zwar seit der Magna Charta vor dem Schatzkammergericht verhandelt: allein die Besetzung dieses Gerichts mit höheren Büreaubeamten der Finanzverwaltung gewährte lange Zeit weniger Garantieen als die der übrigen Gerichtshöfe. Erst seit dem 16. Jahrhundert wurde der Court of Exchequer den übrigen Reichsgerichten gleich besetzt. Seit dem 18 Jahrhundert hörte auch die nominelle Theilnahme des Finanzministers bei gewissen Billigkeitsentscheidungen auf. — In umgekehrter Richtung versagte das normannische Verwaltungsrecht dem Unterthanen eine vermögensrechtliche Klage gegen den König (Fiscus) gänzlich: nur durch Petition an den Lordkanzler wurde hier im „Gnadenwege“ Justiz ertheilt. Im Verlauf der Zeit haben indessen diese Kanzleirescripte Behufs Einleitung einer Klage contra Fiscum aufgehört eine Gnadensache zu sein. Auch das Verfahren ist durch die neuesten Reformen 23 et 24 Vict. c. 34 vereinfacht. Die Parlamentsverhandlungen ergeben als heute anerkannte Praxis, daß der Consens der Krone mit Beirath des Attorney General ertheilt oder verweigert werden mag. Er wird verweigert, wenn der Attorney General

den Anspruch für „offenbar unbegründet“ erachtet; und in einem neueren Prozeß auf Klage eines G. O'Malley Irwin hat das Reichsgericht anerkannt, daß die Verweigerung des Rechtsmittels durch einen Minister kein Gegenstand einer Klage bei den Gerichten sein kann. Wohl aber gilt der Attorney General als „verantwortlich dem Parlament“ für den gegebenen Rath ebenso wie für die Niederschlagung einer Anklage durch ein nolle prosequi. Der schnelle Wechsel der Ministerverwaltungen führt dahin, daß die Prüfung der Reclamationsansprüche von entgegengesetzten Parteistandpunkten aus stattfindet und eine gewisse Unparteilichkeit und Unbefangenheit sich unwillkürlich herstellt. Im Ganzen und Großen steht die englische Gerichtsverfassung auch auf diesem Gebiet mit der deutschen auf einem Fuß.

Eine besondere Gefahr entstand für die Handhabung der Strafjustiz aus dem Wesen einer parlamentarischen Parteiverwaltung. Da die Strafverfolgung von Alters her einen Haupttheil der Friedensbewahrung (Polizeiverwaltung) bildete, so konnte sie durch eine gouvernementale Staatsanwaltschaft zu einem Parteiinstrument werden, durch welches die zeitige Ministerverwaltung die Strafjustiz gegen ihre Beamten und ihre Maßregeln außer Thätigkeit zu setzen vermochte. Schon am Schluß des Mittelalters war dafür eine Kronanwaltschaft ausgebildet mit dem bedenklichen Recht des nolle prosequi, der Niederschlagung aller im Namen des Königs erhobenen Klagen. Mit ausdauernder Energie ist die Gefahr von dieser Seite dadurch beseitigt, daß die Strafverfolgung wegen Verbrechen, Vergehen und Uebertretungen als ein integrirender Theil des selfgovernment festgehalten wird. Die Anklage wird regelmäßig durch ein Zusammenwirken der Anklage-Jury und der Friedensrichter mit Assistenz eines Prosecutor geführt, welcher letztere durch das Friedensrichteramt genöthigt wird, gewisse ergänzende Functionen eines Staatsanwalts zu übernehmen. Das Nebenamt des prosecutor wird so gestaltet, daß es ohne übermäßige Zumuthungen von einem Privatmann versehen werden kann, und wird völlig gleich der Zeugenpflicht als allgemeine Bürgerpflicht behandelt. Neben diesem populären Strafverfolgungssystem trat die Kronanwaltschaft in Gestalt eines Attorney General und Solicitor General in eine ergänzende Stellung zurück, welche in seltenen Fällen thätig und durch den Ministerwechsel unwillkürlich controllirt wird.

In der innern Formation der Gerichte wurde das normannische Element der Commissionsbildung allmälig beseitigt. Die

zur Abhaltung der Assisen auszufertigenden Commissions werden vom Lord-Kanzler allein, ohne Concurrenz des Ministerraths, als feststehende Formulare ausgefertigt. Die Vertheilung der Assisenbezirke unter die Reichsrichter erfolgt nach Herkommen durch collegialische Verabredung. Das Personal der drei Abtheilungen der Reichsgerichte ist lebenslänglich fixirt, ohne daß ein Wechsel der Richter in den Abtheilungen oder eine Beförderung der Richter stattfände. Bei den Quartalsitzungen ernennen die Friedensrichter selbst den Vorsitzenden. Seit den Zeiten der Revolution ist dem englischen Gerichtswesen jede Bildung fremd, nach welcher die zeitigen Minister einen Commissarius oder eine Commission zu ernennen hätten unter dem Namen und mit den Befugnissen eines Civil- oder Criminal-Gerichtshofes.

Die so gestellten Civil- und Strafgerichte, in Verbindung mit der Civil- und Strafjury und einer hochgeachteten selbständigen Advocatur, haben der englischen Rechtspflege seit den Zeiten der Revolution den unbestrittenen, wohlverdienten Ruf der Unbestechlichkeit und Zuverlässigkeit begründet. Sie erscheint als die Hauptcontrollinstanz der Staatsverwaltung, indem sie

1) die Feststellung streitiger Privatrechte unabhängig von den wechselnden Maximen der zeitigen Staatsverwaltung hält,

2) indem sie die Anwendung der Strafgesetze und zwar sowohl die Strafverfolgung, wie das Strafurtheil, bis zu der niedrigsten Polizeibuße herab von der Ministerverwaltung unabhängig stellt, und

3) als indirecte Contolle der Gesetzmäßigkeit der zeitigen Verwaltung dient, sofern jeder Gerichtshof selbständig über die anzuwendenden Rechtsnormen und über seine eigene Competenz entscheidet. Die seit dem 17. Jahrhundert feststehenden Verfassungsgrundsätze, nach welchen die Krone keine Dispensirungs- und Suspendirungsgewalten gegen die Landesgesetze, und das privy council (Staats-Ministerium) keinerlei „Jurisdiction" zu üben hat, auch keine neuen Straffälle durch Verordnung geschaffen werden dürfen, finden hier eine wirksame Garantie. Ueberschreitungen des Verordnungs- und Regulativ-Rechts in die durch common law und Parlamentsgesetze festgestellten Gebiete werden unvermeidlich in Civil- oder Criminalprozessen Gegenstand von Gerichtsentscheidungen. Auch der indirecte Ausspruch der Illegalität genügt erfahrungsmäßig, um Eingriffen der Verwaltung in das Gebiet des Privat- oder Strafrechts die Wirksamkeit zu entziehen.

Bis zu diesem Punkt ist das Verhältniß von Justiz und Verwaltung ungefähr analog den gewöhnlichen Verhältnissen des Continents. Der unmittelbare Beruf der Gerichte ist auch in England, das streitige Privatrecht festzustellen und über die Anwendung der Strafgesetze zu entscheiden.

Diesem Gebiet der Justizsachen gegenüber steht aber die fortlaufende Thätigkeit der Staatsgewalt in Ausübung ihrer auswärtigen Prärogative, ihrer Kriegs-, Polizei-, Finanz-, Kirchen-Hoheit, — das Gebiet, welches wir als „Cameral-, Polizei-, Administrativ-, Verwaltungssachen" zu bezeichnen pflegen. Konnte und sollte die Gerichtscontrolle auch darauf ausgedehnt werden?

Die ursprünglich unbeschränkten Verwaltungsrechte des normannischen Königthums haben seit den Zeiten der magna charta fortschreitend zu der Ueberzeugung geführt, daß es auch für diese Staatsthätigkeit einer der Rechtsprechung analogen Controlle bedürfe. Auch hier war die Grundlegung aber eine äußerst schwierige. Die Civilklage war durch den Grundsatz des normannischen Rechts, welches die Klage gegen den König überhaupt verweigert, vorweg verschlossen. Es blieb also den Parlamenten lange Zeit nur der Weg der Landesbeschwerden, vergleichbar den Landesgravamina der deutschen Stände. Während des Mittelalters füllen endlose Beschwerden dieser Art in allen Gebieten der Landesverwaltung die Parlamentsprotocolle aus. Eine indirecte Wirksamkeit ließ sich den wichtigeren Beschwerden hauptsächlich durch Zurückhaltung der Subsidien geben: die Frage, ob die Subsidienbewilligung oder Bescheid und Abhilfe der Beschwerden voranzugehen habe, wurde daher frühzeitig eine parlamentarische Streitfrage.

In den äußersten Fällen, in welchen das Verhalten der unmittelbaren Diener der Krone den Character einer strafbaren Handlung an sich zu tragen schien, konnte das Unterhaus mindestens die Rechte einer Grafschaftsjury beanspruchen. Bald nach der Formation des Unterhauses beginnt ein Verfahren, vermöge dessen sich die im Parlament versammelten Vertreter der Communen als „graund inquest des Landes", analog der Anklagejury der Grafschaft geriren. Nach den damals schon anerkannten Grundsätzen konnte die Krone darauf die Bestellung eines Gerichts nicht versagen. Als geeignetes Gericht bot sich aber nur der durch die Prälaten und Barone verstärkte Große Rath dar, — das Oberhaus in der im 14. Jahrhundert vorhandenen, schon ziemlich stetigen Gestalt. So beginnt ein Criminalverfahren auf Anklage des Unterhauses beim Oberhaus.

Die rechtliche Verantwortlichkeit der Minister ist der zwingende Anstoß und Anfang des Rechtsweges in der Verwaltung geworden.

Dieser Weg bot sich jedoch nur für außerordentliche Fälle dar, zu welchen in der Regel nur in aufgeregten, nahezu tumultuarischen Stimmungen geschritten wurde. Zur Gestalt eines normalen Rechtsweges ist die Ministeranklage nie gelangt, vielmehr bietet wohl jeder einzelne Fall derselben Anomalien im Verfahren oder in der Rechtsprechung dar. Es zeigte sich, daß in den geschlossenen Organismus einer Staatsverwaltung nicht alljährlich durch Ministeranklagen eingegriffen werden konnte, und daß dieses äußerste Mittel nicht ausreichte, den Unterthanen einen Rechtsschutz in der tausendfältigen Action der täglichen Verwaltung zu gewähren. Einem geschlossenen Beamtenthum gegenüber hat sich ein temporäres Eingreifen von Außen her unter allen Umständen als unwirksam erwiesen. In der richtigen Erkenntniß, daß man, um das Staatsbeamtenthum zu controliren, zuerst ein ebenbürtiges Gegengewicht schaffen müsse, entstand beinahe gleichzeitig mit der ersten Ministeranklage das Institut der Friedensrichter, mit welchen die Bildung einer ordentlichen Jurisdiction über das öffentliche Recht ihren Anfang nimmt. Sie beruht auf der empirisch gewonnenen Einsicht, welche seit nun 500 Jahren sich bestärkt hat, daß die Ausübung der Militär-, Polizei- und Finanzgewalten des Staats, wo sie in ihrem täglichen Wirken die persönliche Freiheit und das Eigenthum mittelbar berührt, mit den wesentlichen Garantien der Gerichtsverfassung umgeben sein soll. Zugleich aber auch auf der Einsicht, daß die Staatsgewalt keine Doppelorgane für diese Functionen bilden kann, daß die question of law und question of fact sich auf diesen Gebieten nicht trennen lassen, daß die Grundsätze und Formen der ordentlichen Civil- und Criminalgerichte dafür weder ausreichen noch passen, daß für dieses Gebiet also nur eine jurisdictio extraordinaria möglich ist, in welcher Ausführung und Rechtsprechung beisammen bleiben, und die Garantien der Stetigkeit und Unparteilichkeit vorzugsweise in der Stellung des Personals zu finden sind. In diesem Sinne kann der Rechtsweg, welchen England innerhalb der Staatsverwaltung ausgebildet hat, wohl vorläufig als die Administrativjustiz des selfgovernment bezeichnet werden. Wie sie im Einzelnen darauf gerichtet war, der Ausübung der Staatshoheitsrechte eine stetige unparteiische Handhabung analog der Gerichtsverwaltung zu sichern, so ging Hand in Hand damit das Be-

streben der Parlamente, diese Thätigkeit bis zu dem möglichen Maße durch Hunderte, zuletzt Tausende von Gesetzen zu regeln. Die Möglichkeit und Nothwendigkeit einer Einschiebung der Administrativjustiz ist aber bedingt durch die Verschiedenheit der Staatsfunctionen, und führt nochmals von diesem Gesichtspunkt aus auf die Begrenzung des selfgovernment.

I. Im Gebiet der auswärtigen Verwaltung ist eine Regelung der Staatsthätigkeit durch Gesetze und jurisdiction unmöglich; die Rechtscontrole beschränkt sich hier auf die subsidiäre Nachhilfe durch Ministeranklage.

II. Im Gebiet der Armee und Milizverwaltung sind dauernd und gesetzlich zu fixiren die Grundsätze der persönlichen Dienstpflicht, die Einquartierungs- und Vorspannlast. Dem entsprechend ist auch das selfgovernment eingeschoben, vermöge dessen die Friedensrichter und die ihnen gleichgestellten deputy lieutenants die Militärausheburgen leiten, die Reclamationen entscheiden, den Werbevertrag aufnehmen, die Einsprüche dagegen entscheiden, das Decernat der Einquartierung und der Vorspannpflicht führen.

III. Das Gebiet der Marine-Verwaltung führt analog zu einer friedensrichterlichen Thätigkeit für die Fälle einer contestirten Dienstpflicht.

IV. Die Finanzverwaltung, in stetiger Collision mit dem Vermögen des Einzelnen, gewährt in sehr weitem Umfang den Rechtsweg nach einem doppelten System. Die Abschätzungssteuern (directen Steuern), bei welchen das discretionäre Ermessen des Beamten niemals zu begrenzen ist, fallen vollständig dem selfgovernment anheim zu endgiltiger Entscheidung der Reclamationen. In gleicher Weise gehören sämmtliche Communalsteuern in das Jurisdictionsgebiet der Friedensrichter. Für die indirecten Steuern stellte sich dagegen die Erhebung durch Gemeindebeamte als unanwendbar heraus. In diesem Gebiete hat die Gesetzgebung allmälig durch die äußerste Specialisirung des Steuertarifs und der Steuererhebungsweise nachgeholfen, die Constables als hülfeleistende Unterbeamten und die Friedensrichter mit einer summarischen Jurisdiction concurrirend eingeschoben, den Schwerpunkt der Rechtscontrole aber in die Entscheidung der Reichsgerichte gelegt, neben welchen zur Bequemlichkeit des Publicums eine alternative Beschwerdeinstanz bei der Centralverwaltung eröffnet ist.

V. In dem Gebiet der Verwaltung des Innern nach dem System der Friedensbewahrung ist die Administrativ-Jurisdiction

vollständig und erschöpfend entwickelt in den Friedensrichtern als erster Instanz, in den Sessionen der Friedensrichter als Oberinstanz, in den Reichsgerichten als Controlinstanz. Alle Zweige der Polizeigewalt, welche sich dem unmittelbaren Mißbrauch zu Parteizwecken darbieten, sind auch nach den neuesten Reformen in dem System der Friedensbewahrung festgehalten.

VI. In dem Gebiet der Verwaltung des Innern nach dem modernen administrativen System verschwindet dagegen die „Jurisdiction." Es bestehen nur noch Reste davon, soweit das Amt der Friedensrichter noch reicht mit seinen orders und convictions für die Erhebung der Communalsteuern und die Entscheidung über das Armenniederlassungsrecht. Soweit dagegen die gewählten Verwaltungsräthe reichen, sind die Rechtscontrolen verschwunden, durch ein Aufsichtsrecht der Staatsverwaltung und eine Beschwerdeinstanz bei der Centralbehörde ersetzt. Die neue Wegeverwaltung und die städtische Polizeiverwaltung halten insofern einen Mittelweg inne, als sie die ministerielle Oberinstanz zur Zeit noch nicht haben.

VII. Das Gebiet der Handelsverwaltung ist nach dem sachlichen Bedürfniß ein zusammengesetztes, in welchem eine Entscheidung der Friedensrichter, der Admiralitäts- und der ordentlichen Gerichte nur eintritt in denjenigen Grenzpositionen, in welchen die Handels-, Schifffahrts- und Eisenbahnverwaltung mit den persönlichen und Vermögensrechten des Einzelnen unmittelbar collidirt.

IX. Das Gebiet der Kirchenverwaltung ist durch die Corporationsverfassung abgeschlossen mit einer jetzt der Auflösung nahen eigenen Gerichtsbarkeit. Der innere Organismus der kirchlichen Verwaltung gewährt nur an einzelnen Punkten den Rechtsweg in Form einer Civilklage oder einer Beschwerde bei den geistlichen Gerichten. Gegen die Ueberschreitungen der kirchlichen Behörden selbst dient einerseits die Justizabtheilung des Staatsraths als höchstes geistliches Gericht, andrerseits ein besonderes Rechtsmittel bei den Reichsgerichten gegen Competenzüberschreitungen. Gegen grundsätzliche Auflehnung der kirchlichen Organe wider die Staatshoheit ist in subsidium die ordentliche Criminalanklage wegen praemunire bestimmt, welche in letzter Instanz bis in das Oberhaus reicht.

X. Das Gebiet des Volksunterichts ist zur Zeit noch rein administrativ gestaltet; im Gebiet der gelehrten Professionen herrscht die Incorporation. Das Ganze bietet demgemäß (in England) keine Seite für eine Jurisdiction des selfgovernment dar. Ebenso ist

XI. das Gebiet der Colonialverwaltung im Verhältniß zum Mutterland administrativ geordnet. Im Innern der Colonialverwaltung ist aber ein analoges Verhältniß zwischen Justiz und Verwaltung gebildet, soweit die neueren Verfassungen der Colonien reichen.

Nach diesen Gesichtspunkten formirte sich die Administrativjustiz der Friedensrichter und analogen Beamten des selfgovernment ungefähr entsprechend dem Gebiet, auf welchem unsere Regierungen und Landräthe die Stellung von ausführenden Behörden mit der Entscheidung über die streitigen Fragen des Verwaltungsrechts vereinen. Das selfgovernment deckt sich annähernd auch mit dem System der contentiösen Verwaltungsjustiz Frankreichs. Diese Vergleichung war bis zur Mitte des 17. Jahrhunderts eine noch näher liegende, solange die Oberinstanz des selfgovernment noch im Privy Council (Staatsministerium) lag. Der schwere Mißbrauch dieser Gewalten in den Händen der Stuarts führte aber zu dem entscheidenden Schlage, der in st. 16. Car. I. cap. 10. 11. die Sternkammer, d. h. alle Civil- und Strafjurisdiction des Privy Council aufhob. Die aus dem älteren Verwaltungsrecht noch fortdauernde Controllgewalt der Centralbehörde über die unteren Jurisdictionen ließ sich von da an nur durch die Reichsgerichte, insbesondere durch die Kings Bench handhaben, deren rein richterliche Stellung offenbar für dies Gebiet nicht genügte. Es entstand dadurch eine praktische Lücke, die sich allmälig ausfüllte, indem die Gesetzgebung die Sessionen der Friedensrichter als Mittelinstanz ausbildete. Mit jedem Menschenalter gewann das Personal und die Stellung der Friedensrichter an Selbstständigkeit und Geschäftstüchtigkeit, um die wesentlichen Garantien einer Gerichtsverfassung darzubieten. Die Controllinstanz der Reichsgerichte wurde daneben als Correctiv für erweisliche Fälle der Parteilichkeit, als Regulator für die Innehaltung der Formen und wichtiger Rechtsprincipien beibehalten. Endlich cumulirte man mit diesen Garantien noch die schon vorhandenen subsidiären Rechtsmittel der jurisdictio ordinaria und des Parlaments, so daß folgende geschlossene Kette der Rechtscontrollen zur Erscheinung kommt:

A. Die ordentlichen Verwaltungsgerichtshöfe erster und zweiter Instanz bilden die Behörden des selfgovernment. Die Formation derselben, die Gestalt der von ihnen anzuwendenden Rechtsgrundsätze und das Verfahren bilden ein so geschlossenes Ganze, daß es noch einer gesonderten Darstellung (§. 11a) bedarf. Ihr Zweck und Erfolg ist, den Gang der inneren

Landesverwaltung so zu gestalten, daß er unter den wechselnden Parteiministerien seinen stetigen, gleichmäßigen Gang bewahrt, daß namentlich die Polizei-, Finanz-, Militärgewalten weder zur Beeinflussung der Wahlen, noch zu anderen ihrer Bestimmung fremden Zwecken zu verwenden sind. Die außer diesem Gebiet sonst so durchgreifenden Administrativgewalten des Ministeriums finden hier ihre Ermäßigung und Schranke. — Zur weiteren Verstärkung derselben und zur Abwehr des Mißbrauchs innerhalb des selfgovernment selbst tritt dann in zweiter Linie hinzu:

B. Die Controllinstanz der Reichsgerichte. Sie datirt aus der seit Aufhebung der Sternkammer 16 Car. I. c. 10, 11. einzig übriggebliebenen Controlle des selfgovernment durch die Centralregierung. Die von alter Zeit her übliche Weise der Beschwerdeinstanz durch Hofrescripte (writs) erscheint in ihrer Fortbildung als ein Rescriptsproceß bei den Reichsgerichten in fünffacher Gestalt:

a) Das writ of certiorari, Abberufungsverfahren, gilt den Localbehörden gegenüber als vorbehalten, wo es nicht durch die Gesetzgebung ausdrücklich weggenommen ist. Es dient zur Ausübung eines Recusationsverfahrens, wenn die Localbehörde aus einem bescheinigten Grunde im einzelnen Fall parteiisch oder befangen erscheint; weiter aber auch zur Verhütung von Competenzüberschreitungen und zur Erhaltung einer einheitlichen Auslegung der Gesetze. Concurrirend damit ist in der neuesten Gesetzgebung ein Verfahren auf special case eingeführt, wodurch mit Vorlegung eines status causae die Entscheidung der Reichsgerichte über bestimmte Rechtsfragen eingeholt wird.

b) Das writ of mandamus dient, in Ermangelung eines anderen Rechtsmittels, dazu, untere Amtsstellen zur Gewährung solcher Rechtshülfe und Rechtsacte zu zwingen, zu denen sie gesetzlich verpflichtet sind. Ein Bedürfniß zu solchen „Justizmandaten" ergab sich besonders häufig gegen die alten corporations, überhaupt gegen abgeschlossene Localverwaltungen, welche die Gefahr einer Rechtsverweigerung mit sich führen.

c) Das writ of prohibition, direct gerichtet gegen Ueberschreitungen der Competenz, zu dessen Anwendung die Kirchenverfassung die häufigste Veranlassung gab.

d) Das writ of quo warranto, gegen Anmaßung von Prärogativrechten, — in üblen Ruf gekommen durch den Gebrauch, welchen Carl II. und Jakob II. davon gegen die Stadtverfassungen

machte; in der späteren Praxis meistens ersetzt durch ein fiskalisches Strafverfahren, als information in the nature of quo warranto.

e) Das writ of habeas corpus, — allgemein anwendbar und wirksamer gemacht durch die habeas corpus Acte unter Carl II. Die Erfahrung hatte gelehrt, daß ungesetzliche Acte das wirksamste Mittel in dem nicht streng controllirbaren Verhaftungsrecht hatten. Der grundsätzlich allgemeine Vorbehalt einer reichsgerichtlichen Entscheidung über jede Art von Haftbefehl aller Behörden und aller Instanzen wirkte daher durchgreifend als Controlle im ganzen Gebiet der Staatsverwaltung. Die habeas corpus Acte ist ein Hauptbeispiel des Verfahrens, welches in den Einzelgebieten der Verwaltung mehrmals wiederkehren wird: ein Rechtsmittel in die Verwaltung einzuschieben, wo ein dringendes Bedürfniß sich praktisch herausgestellt hat, unbekümmert, ob es nach der „Theorie" in das System gehört.

So bedeutungsvoll diese Controllinstanz als Sicherheitsventil des Verwaltungsrechts erscheint, so hat sie doch nur einen ergänzenden Charakter, um Hauptgrundsätze des öffentlichen Rechts gegen Parteiauffassungen sicher zu stellen. Sie ist nicht mehr wie in älteren Zeiten ordentliche Beschwerdeinstanz gegen die laufenden Acte der Administration, für welche die außerhalb stehenden Centralgerichte nicht recht geeignet sein würden. Der mäßige Umfang ihrer Anwendung ergiebt sich beispielsweise aus der Justizstatistik von 1863; es wurden im Durchschnitt der letzten vier Jahre verhandelt: writs of certiorari 81, writs of mandamus 22, writs of prohibition 1, informations quo warranto 5, writs of habeas corpus 44. Von schwerwiegender Bedeutung ist diese Stellung der Reichsgerichte für das Grundverhältniß von Gesetz und Verordnung. Nachdem durch die bill der Rechte grundgesetzlich die Dispensirungs- und Suspendirungsgewalt der Krone weggenommen, nachdem es grundgesetzlich feststeht, daß die Krone keine Abweichung von den Erfordernissen eines bestehenden Gesetzes gestatten, noch die wohlerworbenen Privatrechte oder politischen Rechte (privileges) einer Klasse von Personen ändern, noch durch order in council neue Straffälle einführen kann, so ist kaum noch ein Fall zu denken, der nicht entweder im ordentlichen Instanzenzug eines Gerichtsverfahrens, oder durch die Controllinstanz des selfgovernment, an die Reichsgerichte zu bringen wäre. Durch die Rechtshülfe im einzelnen Falle wird die Ministeranklage entbehrlich.

C. Auch die Verantwortlichkeit des Beamtenthums,

die Civil- und Strafklage gegen die Person des Beamten ist nicht als eine laufende geschäftliche Controlle gemeint, wozu sie wenig geeignet sein würde. Die tausendfältigen Collisionen mit dem persönlichen und Vermögensinteresse des Privaten, in welchen sich die tägliche Verwaltung befindet, würde den Beamten einer endlosen Kette von Strafverfolgungen und Bedrohungen aussetzen, und die darüber urtheilenden Gerichte in eine dauernde Reibung mit der Verwaltung versetzen. Die englischen Gerichte haben immer wiederholt diese Stellung des Beamten in öffentlicher Function zur Geltung gebracht. „At suit of a stranger, an officer in the service of the Crown will be irresponsible for an act done by him in discharging his ordinary duty, or in obeying the orders of the government.“ (Lord Lyndhurst, C. Visc. Canterbury v. Attorney Gen., 1. Phill. 306). Schon vom Standpunkt des Beamten selbst aus glaubte man denjenigen, welcher eine öffentliche Pflicht bona fide erfüllt, nicht für ein Versehen verantwortlich machen zu dürfen. Auch die Unbefangenheit des Beamtenpersonals würde bei einer ungemessenen Strafverfolgung leiden; „denn diejenigen, welche Recht verwalten, sollen frei sein in ihren Gedanken und unabhängig in ihrem Urtheil“ (A judicial officer is not liable to be sued for an adjudication according to the best of his judgement upon a matter within his jurisdiction, Kemp v. Neville 1861).

Von diesen Gesichtspunkten aus bildete sich der Grundsatz der common law, daß der Beamte nur wegen vorsätzlicher Verletzung der Amtspflicht aus corrupt, partial or malicious motives strafrechtlich zu verfolgen ist. Als Schranke dient dabei die nothwendige Vorprüfung und Zulassung der Anklage durch eine große Jury und die Befugniß der Kronanwaltschaft durch ein nolle prosequi die Anklage niederzuschlagen, deren Handhabung wieder durch die schnell wechselnden Parteiverwaltungen controllirt wird. Mit diesen Maßgaben aber ist das Verfahren das Gewöhnliche: prosecution durch einen Privatmann im Namen des Königs, Voruntersuchung durch einen Friedensrichter, Prüfung des indictment durch eine grand jury, Entscheidung durch Richter und Jury, wobei die Feststellung des boshaften Vorsatzes den Schwerpunkt des Schuldspruchs bildet. Ergänzend findet auch ein Strafverfahren von Amtswegen, criminal information statt, in Fällen eines groben, flagranten, durch schriftliche Bescheinigung dargelegten Amtsmißbrauchs.

Noch enger ist das Gebiet der civilrechtlichen Verantwortlichkeit der Beamten begrenzt. Die privatrechtlichen Ge-

sichtspunkte einer Klage auf Entschädigung und persönliche Genugthuung erschienen im Allgemeinen nicht anwendbar auf Handlungen, die nicht nach Privatwillkür, sondern in Erfüllung öffentlicher Amtspflichten in den Rechtskreis des Einzelnen hineingreifen. Gerade die parlamentarische Entwickelung des englischen Rechts führte zu einem starken Uebergewicht des öffentlichen über das Privatinteresse in dem Maße, daß das englische Recht die Civilklage gegen Amtshandlungen grundsätzlich verweigert. Ein Amtsmißbrauch ist demnach nur strafrechtlich zu verfolgen: gegen den bona fide handelnden Beamten fällt auch die strafrechtliche Verantwortlichkeit weg. Die Entschädigungsklage gegen die Krone (Fiskus), also „die petition of right wird nicht gewährt auf den Ersatz eines Schadens am Vermögen, welcher einem Individuum durch Nachlässigkeit der Diener der Krone zugefügt ist, noch auf Entschädigung für einen unrechtmäßigen Act eines Dieners der Krone in der vermeintlichen Ausübung der Pflicht (Tobin v. The Queen, Common Bench Reports, Neue Folge vol. XXVI. pag. 310); vielmehr sind in solchen Fällen die Staatsbeamten für ihre Person verantwortlich, nach Maßgabe der unten folgenden Beschränkung" (Todd, on Parliamentary Government 1867. S. 240). Die Gerichtspraxis hebt auf das stärkste hervor, daß die Haftung der Krone für ihre Diener nicht verglichen werden dürfe einer Haftung der Herrschaft für ihr Gesinde. „If each of the Queen's subjects who believed he had been at any time, in any reign, wronged in the administration of civil or military affairs, could sue the Sovereign for the time being for the amount at which he might estimate his damage, the extent of pernicious result would be great" (Tobin v. The Queen 1861. Broom, Const. Law. 1866. pag. 726). Von diesen Gesichtspunkten aus sind die Civilentschädigungsansprüche gegen die Krone auch aus erweislichen vorsätzlichen Pflichtwidrigkeiten von Militärbeamten (Sutton v. Johnstone a. 1784), von Civilbeamten und Richtern, nicht nur von den Gerichten, sondern auch auf erhobene Petition von den Parlamenten zurückgewiesen worden, unter Hervorhebung des Gesichtspunktes, daß die Krone verfassungsmäßig kein anderes Mittel habe, als die Vergehen ihrer Beamten strafrechtlich zu verfolgen. Das Gebiet der Regreßklagen ist also damit auf die Fälle der formellen Competenzüberschreitung zurückgeführt. „Wo ein obrigkeitlicher Beamter überhaupt keine Jurisdiction hat oder seine Jurisdiction überschreitet, oder innerhalb seiner Jurisdiction die wesentlichen Formen so verletzt, daß sein Verfahren nich-

tig wird: so wird sein Verfahren als ein Act coram non judice angesehen, und es tritt eine Civilklage auf Schadenersatz ein, auch wenn er ohne bösen Vorsatz handelt." Die regelmäßige Klage ist dann eine action of trespass, nach Umständen eine action of false imprisonment, und die sonst entsprechende Klage für Rechtsverletzungen unter Privaten (die Einzelheiten in Broom. Const. Law. 1866. S. 762—794). Für das Ehrenamt der Friedesrichter und die niederen Communalämter hat die Gesetzgebung noch besondere Schutzmaßregeln gewährt, consolidirt in 11 et 12 Vict. c. 44, welche darauf berechnet sind, die Vertheidigung zu erleichtern, und den Schadenersatz wegfallen zu lassen, wenn der Act „materiell" gerechtfertigt war. Einen Monat vor Anstellung der Regreßklage soll dem Beamten eine schriftliche Anzeige gemacht werden, auf Grund deren der Beklagte eine gütliche Entschädigung anbieten mag: wird diese zurückgewiesen und demnächst die angebotene Summe von der Jury dennoch für billig und gerecht befunden, so soll die Freisprechung mit Kostenersatz erfolgen.

Diesen Grundsätzen entsprechend kommen Civil- und Criminalklagen aus der Amtsführung verhältnißmäßig selten vor. Wo sie aber eintreten, geht damit die Entscheidung in den Instanzenzug der jurisdictio ordinaria über, so daß die Reichsgerichte, in höchster Instanz das Oberhaus, mit der Entscheidung der Principienfragen befaßt werden. Ein freilich umständliches und kostbares, aber drastisch wirksames Mittel ist die Civilklage wegen Ueberschreitung des Amtsgebiets, welche in wichtigen Präcedenzfällen sich bewährt hat, um namentlich Uebergriffe der Militärgerichte und Militärbehörden in die ihnen nicht zustehenden Gebiete abzuwehren.

D. Die letzte Controllinstanz mit einem äußerst subsidiären Charakter bildet in diesem System die rechtliche Verantwortlichkeit der Minister. Strafbare Handlungen der höchsten Staatsbeamten außer dem Amt unterliegen selbstverständlich dem ordentlichen Rechtswege: sofern der Staatsbeamte ein Pair ist, tritt dann das beschränkte Privilegium der Pairsgerichtsbarkeit ein. Auch für die Civilklage kann der Grundsatz zur Anwendung kommen, daß die Handlung extra jurisdictionem als Privatact coram non judice zu beurtheilen ist. Der gewöhnlichen Strafverfolgung wegen Amtsmißbrauchs trat aber der Gesichtspunkt in verstärktem Maße entgegen, daß ein Minister in seiner Amtsstellung durch endlose Strafverfolgungen nach dem englischen System der Popularanklage bedroht sein würde. Noch weniger er-

schien eine Strafverfolgung durch einen amtlichen Staatsanwalt zulässig, welchem, gegenüber der zeitigen Ministerialverwaltung, keine Stellung zu geben sein würde. Das englische Recht verweigert daher geradezu die ordentliche Criminalklage wegen Amtsmißbrauchs. „Wegen behaupteter Acte der Willkür und Illegalität in ihren Amtspflichten sind die Minister nicht den Gerichten verantwortlich, sondern nur dem Parlament. Mag die behauptete Verantwortlichkeit aus Contracten oder aus Decreten oder aus irgend einer anderen Privatbeschwerde gegen einen Minister der Krone aus amtlichen Acten erhoben werden, so werden die ordentlichen Gerichte ihm specielle Indemnität und Protection gewähren" (Broom, Constitutional Law 1866. p. 617 u. ff.). In einer neuesten Entscheidung Gidley v. Lord Palmerston wurde die Klage eines Secretärs gegen den Kriegsminister abgewiesen, „weil nach Grundsätzen der public policy eine Klage nicht stattfindet gegen Personen, welche vermöge eines amtlichen Charakters und ihrer Stellung sie unvermeidlich einer unendlichen Menge von Klagen aussetzen würden, d. i. Klagen auf Antrag jeder Person, die sich beschwert glauben möchte; — schon die Verantwortlichkeit auf eine unbegrenzte Menge von Klagen würde wahrscheinlich jede geeignete und vorsichtige Person abhalten, eine öffentliche Stellung anzunehmen auf solche Gefahr."

In diese Stelle eben trat das parlamentarische Anklagerecht, vermöge dessen das Unterhaus in der zweiten Hälfte des 14. Jahrhunderts anfing, Strafverfolgungen in der Form einer amtlichen Anklage (presentment) zu erheben, die dann in Form des Rescriptsprozesses an das Oberhaus zur Entscheidung verwiesen wird. In der Periode der Tudors wurde diese regelrechte Form durch die mißbrauchte Form der Gesetzgebung verdrängt, durch sogenannte bills of indictment, die wie Gesetzbeschlüsse von beiden Häusern zu votiren und vom König zu bestätigen sind. Beide Formen sind als zulässig neben einander stehen geblieben. Mit dem Aufhören der Verfassungskämpfe fiel indessen die wichtigste Veranlassung dazu hinweg. Mit der Entwickelung des Rechtsweges innerhalb der Verwaltung und mit der Controllinstanz der Reichsgerichte, mit der Beseitigung aller jurisdiction und Beschwerdeinstanzen bei dem Staatsministerium, ist selbst die thatsächliche Möglichkeit von Amtsüberschreitungen der Staatsminister eine so entfernt liegende, daß in den letzten hundert Jahren die wenigen Fälle der Unterhausanklage zwar gegen unmittelbare Diener der Krone, nicht aber gegen Departementsminister aus ihrer Departementsverwaltung erhoben wurde. Vereint mit dem

Gesammtsystem des Rechtsweges in der Verwaltung behält die Ministeranklage nur noch die Bedeutung eines Sicherheitsventils, dessen Wichtigkeit freilich erst gefühlt werden würde, wenn man es hinwegnähme.

Justitia regnorum fundamentum ist Grundsatz der Monarchie, welche ihrem inneren Wesen nach nicht die Gegnerin, sondern die Gründerin des Rechtsstaats in Deutschland geworden ist. In Preußen vor allen war es die Monarchie, welche seit dem Regierungsantritt Friedrich Wilhelms I. hundert Jahre hindurch mit nachhaltigem Ernst die Rechtscontrollen in das Staatssystem eingeführt hat. Die Unabsetzbarkeit der Richter ist bis in die Patrimonialgerichte herabgeführt; die Collegialität seit Friedrich dem Großen auch in die Untergerichte, so weit wie es Orts- und Finanzverhältnisse ausführbar machten. Die fiskalischen Gesetze haben frühzeitig die Gestalt eines fair trial erhalten. Das Anklagerecht, mit dem Richteramt verbunden, konnte kein Instrument von Macht- und Parteiverhältnissen werden. Die innere Formation bildete von unten herauf stehende Aemter, in der höheren Instanz durchweg feste Collegien. Das der Justiz feindliche System der Commissionen wurde durch Gerichtsgebrauch und Gesetz auf die sachlich unvermeidlichen Fälle beschränkt.

Die Schwächen dieses Gerichtssystems waren überkommene Mängel, welche das 19. Jahrhundert zu beseitigen den Beruf hatte. Das Fortbestehen eines Justizpatronats von Privatpersonen für die kleinen Richterstellen, unter dem Namen von Patrimonialgerichten, war verkehrt genug: aber nach oben hin um so weniger geeignet, die Gerichte zu willfährigen Instrumenten der zeitigen Centralverwaltung zu machen. Die Verbindung des Strafverfolgungsrechts mit dem Richteramt in dem Inquisitionsprozeß war auf die Dauer unhaltbar: aber sie war um so weniger geeignet, die Strafverfolgung zu einem Macht- und Parteiinstrument werden zu lassen. Als Erbschaft des feudalen Systems waren Polizeigewalt und Polizeigerichtsbarkeit noch in einander gewachsen, die ausführenden Polizeibehörden übten noch eine kleine Strafjurisdiction, die sich aus Gründen der Bequemlichkeit fortschleppte, zu einem Mißbrauch als Macht- und Parteimittel in größerem Stil aber wenig geeignet war. Bei der Neubildung der neuen Steuerverhältnisse hatte man sich wohl erlaubt, den Verwaltungsbehörden, (Kriegs- und Domänenkammern, Accise und Zolldirection, Post-, Lotterie-, Bergbehörden) eine Attributivjustiz über streitige Fragen beizulegen, über welche im 18. Jahrhundert die Kammer-Justizdeputationen Recht sprachen. Es war dies ein Uebergriff im Interesse des Fiskus und der Bequemlichkeit, ohne eigentliches Bedürfniß, welcher daher auch 1808 nach Consolidirung des älteren Verwaltungsrechts spurlos verschwand. Trotz der Gebrechen erfüllte in der Gesammtanlage unser Amtsorganismus die wesentlichen Aufgaben der Gerichte:

1) Feststellung streitiger Privatrechte, völlig unabhängig von den Machtverhältnissen und wechselnden Maximen der zeitigen Staatsverwaltung. Friedrich der Große hat die Mühle von Sanssouci als Erinnerung an dies Verhältniß hinterlassen.

2) Die Anwendung der Strafgesetze, sowohl die Strafverfolgung wie das Strafurtheil, stand von den Machtverhältnissen und wechselnden Maximen der zeitigen Staatsverwaltung wesentlich unabhängig. Zwanzig angesehene Obergerichtscollegia, 500 Untergerichte, mehre Tausend Patrimonialgerichte konnten

unabhängig von dem Willen der Centralverwaltung gegen Uebertreter der Gesetze einschreiten.

3) Als indirecte Controlle der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung standen diese Gerichtshöfe parallel den englischen. Es verstand sich, daß sie dem Gesetze Folge zu leisten und nur Gesetze anzuwenden haben; daß sie also bei Anwendung königlicher Verordnungen zu prüfen haben, ob dieselben als Gesetze gehörig publicirt seien. Zwar war die Verordnungsgewalt noch in einer Hand mit der Gesetzgebung; allein die Cabinetsregierung war eben durch die Gerichtsverfassung genöthigt, das was die Gerichte binden sollte, nicht als Rescript für den einzelnen Fall, sondern als dauerndes Edict für alle Fälle zu erlassen. — Durch Verordnungen und Rescripte für den einzelnen Fall konnten so wenig neue Straffälle wie bindende Normen für den Civilrichter geschaffen werden. — Die unbeschränkt zulässige Regreßklage gegen die Beamten führte mittelbar auch zu Entscheidungen über die Gesetzmäßigkeit von Verwaltungsacten. — Reichs- und Landesgerichte in Deutschland hatten selbst darüber zu entscheiden, ob eine Klagesache zu ihrer Competenz gehöre. — Ueberall hielt die Gerichtsverfassung den Grundsatz fest, daß, wo der Hauptgegenstand der richterlichen Entscheidung angehört, auch alle vorbedingenden Fragen, also auch die Gesetzmäßigkeit eines Verwaltungsacts der freien richterlichen Prüfung unterliegen. Der Versuch, durch eine Verordnung vom 25. Januar 1823 die Gerichte bei Streitfragen aus Staatsverträgen an die Aeußerung des Ministers der auswärtigen Angelegenheiten zu binden, war unserem Gerichtswesen so fremd und so anstößig, daß er später zurückgenommen wurde. In gleicher Weise hat der Strafrichter alle die Strafbarkeit bedingenden oder ausschließenden rechtlichen Momente, und damit auch die Gesetzmäßigkeit von Verwaltungsacten nach freiem Ermessen zu beurtheilen. — Die Verordnung von 1808, §. 51, giebt den Gerichten endlich durch eine clausula generalis den Beruf, vermeintliche „Uebergriffe der Verwaltung in das richterliche Gebiet" nach erfolglosen Vorstellungen „höheren Orts" zur Sprache zu bringen, wobei im Hintergrund die altenglische Maxime ruht, daß der König von keinem Unrecht wissen kann, ohne dem Unrecht abzuhelfen.

Bis zu diesem Punkt ist das Verhältniß von Justiz und Verwaltung ungefähr analog den Verhältnissen Englands, in denen das beamtete Gericht freilich durch die Zuziehung einer Jury verstärkt wurde, in denen aber die Stellung des Beamtenelements Jahrhunderte hindurch viel weniger Garantieen darbot als die deutsche Gerichtsverfassung.

Diesem unmittelbaren Beruf der Gerichte, als dem Gebiet der „Justizsachen", steht nun gegenüber die fortlaufende Thätigkeit der Staatsgewalt in ihrer auswärtigen Prärogative, ihre Kriegs-, Polizei-, Finanz-, Kirchenhoheit, — das Gebiet der Cameral- oder Verwaltungssachen. Konnte und sollte die Rechts- und Gerichtscontrolle auch darauf ausgedehnt werden? Der nationale Zug unserer Rechtsbildung hat diese Frage bejaht, aber mit ganz anderen Ausgangspunkten als die englische Rechtsbildung.

In England hatte die Rechtsgleichheit der Stände im 12. Jahrhundert die Grundlagen der Parlamentsverfassung gelegt, und mit dem ersten Auftreten der Parlamente beginnt die bewusste Bildung eines öffentlichen Rechts durch gesetzliche Regelung der Ausübung der Staatsgewalten sowie die allmälige Ausbildung von Rechtscontrollen dafür. Die deutschen Reichs- und Landstände sind freilich auch lange Zeit ein Hauptplatz der Landes-gravamina, welche aber in

keiner Weise geeignet waren, die Ausbildung eines öffentlichen Rechts vorwärts zu bringen. Ihre „Freiheiten" waren eben das Hinderniß der rechtlichen Ausgleichung der persönlichen und Steuerlasten. Die Reichs- und Landstände selbst waren das Haupthinderniß der Entwickelung der Militär-, Finanz-, Gerichts-, Polizei- und Kirchengewalt des aus dem Mittelalter herausschreitenden Staats. Mit jedem bedeutsamen Fortschritt des neueren Staatswesens trat dieser Widerspruch nur um so schroffer hervor. Die preußischen Könige sahen sich dadurch genöthigt, die Jurisdiction der deutschen Reichsgerichte allmälig für ihr ganzes Landesgebiet abzuwerfen, da solche durch den formalen Rechtsschutz der altständischen Rechte jeder energischen Fortbildung des neueren Staatswesens entgegenstanden, — an derselben Stelle, wo die französischen Parlamente ihre meist populäre Opposition übten, deren letzter Hintergrund die unerschütterliche Maxime blieb, daß der dritte Stand allein „taillable et corvéable" sei. In diesem Widerspruch hat der deutsche Rechtssinn festgehalten, was wirklich gemeinsam und fest war: das Privatrecht und Strafrecht und die dafür der Natur des gemeinen Rechts gemäß besetzten Gerichte. Daneben gewannen die „Verwaltungsbehörden" immer weiteren Spielraum, und immer sichtbarer bildet sich die Abgrenzung, welche dem Gericht Privat- und Strafrecht, den Verwaltungsbehörden das neue öffentliche Recht überweist, und so eine Scheidung von „Justiz und Verwaltung" herbeiführt, die ihren festen, relativ berechtigten Boden hat. Hätten die Gerichte öffentliches und Privatrecht in buntem Gemenge zurückbehalten wie in Frankreich, wo die halbe Verwaltung in dem Parlamente blieb, die halbe Justiz dagegen administrativ gestaltet wurde (ministère public), so wären die Gerichte dasselbe geworden, was die französischen Parlamente waren: Bollwerke, um alle neuen Lasten des neuen Staates von den privilegirten Ständen ab auf den Bauerstand überzuleiten. Es war die größere Tüchtigkeit der deutschen Monarchie, welche gerade unter den klarsten Monarchen die Ablösung der „Verwaltung" durchführte. Als Träger des werdenden Staats sprach der König aus, „daß kein Justizcollegium berechtigt sei, sich eine Erörterung anzumaßen, ob eine vom Landesherrn getroffene Verfügung in Ausübung gebracht werden solle" (Rescript vom 18. Juli 1799, Stengel XV. 307).

Die deutsche Gesellschaft des 17. und 18. Jahrhunderts verhielt sich gegen diese energisch fortschreitende Staatsbildung scheinbar *indolent* oder äußerlich *abwehrend*. Der germanische Grundzug verzichtet aber auch in solchen Uebergängen nie auf das zähe Festhalten am individuellen Recht, am meisten am Eigenthumsrecht. Dies zähe Element, welches in jedem Jahrhundert die deutsche Staatsbildung erschwert und aufgehalten hat, ist andererseis auch wieder ein Rückhalt geworden für die Ausbildung und Festhaltung der Rechtscontrollen gegen die Staatsverwaltung. Dieser Charakterzug giebt der deutschen Rechtsbildung ihr eigenthümliches Gepräge, besonders in den Grenzpositionen. Es erklärt sich daraus unter Anderem:

daß die deutschen Gesetzbücher den gerichtlichen Schutz des *individuellen* Rechts als Hauptgrundsatz an die Spitze stellen, der das Verhältniß zwischen Justiz und Verwaltung bestimmt;

daß keine *Attributivjustiz* der Verwaltungsbehörden über streitige Vermögensfragen sich auf die Dauer in Deutschland erhalten kann;

daß jede *privatrechtliche Enclave* in einem öffentlichrechtlichen Verhältniß benutzt wird, um die Competenz der Gerichte einzuschieben;

daß eine vorherrschende Meinung der Privatrechtsjuristen ihren „Rechtsstaat" immer noch auf den Rechtsschutz der Individualrechte beschränkt und daneben das höhere Ziel der gesetzlichen Regelung der Staatshoheitsrechte und der Rechtscontrollen preisgiebt;

daß jedenfalls in den der Verwaltung überlassenen Gebieten mit der Entscheidung auch die Execution den administrativen Behörden überlassen wird (oben S. 143), ohne einen Werth auf die formelle Controlle der Verwaltungsexecution durch die Gerichte zu legen.

Es war nicht leicht, das aus der fortschreitenden Praxis der Staatsbildung hervorgehende „Ressortverhältniß" der Justiz- und Verwaltungsbehörden auf feste Formeln zurückzuführen. In dem preußischen Ressort-Reglement von 1749 ist folgende Formulirung versucht: „daß zwar regulariter alle Prozeßsachen, welche das interesse privatum vel jura partium quarum interest betreffen, bei denen jedes Orts bestellten amtlichen Justizcollegiis erörtert;" — dahingegen zum Ressort derer Kriegs- und Domainenkammern hauptsächlich „Königliche Intraden und Domainen, den statum oeconomicum et politicum, überhaupt das interesse publicum betreffend, insbesondere Klagen wegen Prägravation und Steuerexecutionen, und alle Polizeisachen" gehören, weil „die Kammern von dergleichen Sachen am besten informirt seien und ohne Administration der Justiz nicht wohl bestehen, nach ihrem officio ein Genüge leisten können." Der deutsche Grundgedanke ist hier erkennbar ausgesprochen. Den wirklichen Verhältnissen konnten die Ressortreglements von 1749, 1782, 1783 aber nur gerecht werden, indem sie die einzelnen Geschäfte aufzählten, welche einerseits den Verwaltungsbehörden, andererseits den Justizbehörden zufielen. Erst nach der Consolidirung des älteren Verwaltungsrechts kam die Verordnung von 1808, §. 34—48 zu der noch heute mustergültigen Gruppirung in (1) Landeshoheitssachen, (2) Polizeisachen und (3) Finanzsachen, entsprechend dem bisherigen Bildungsgang und Sprachgebrauch des preußischen Verwaltungsrechts.

I. Die Landeshoheitssachen sind als erste Hauptgruppe vorangestellt, §. 36:

„Es findet derselbe (Rechtsweg) daher weder über wirkliche Majestäts- und Hoheitsrechte, noch gegen allgemeine in Gegenständen der Regierungsverwaltung ergangene Verordnungen, noch über die Verbindlichkeit zur Entrichtung allgemeiner Anlagen und Abgaben, denen sämmtliche Einwohner des Staats oder alle Mitglieder einer gewissen Klasse derselben, nach der bestehenden Landes-Verfassung unterworfen sind, statt, und ebensowenig in den besonderen Fällen, wo die Gesetze ihn ausdrücklich ausgeschlossen haben."

Parallel der englischen Abgrenzung sind darin einbegriffen:

1) Die Prärogativrechte der Krone in den auswärtigen Verhältnissen, Krieg zu führen und Frieden zu schließen, Bündnisse zu errichten, — die Ertheilung von Ehrenämtern und Würden, — das Begnadigungsrecht, welche auch die englische Parlamentsverfassung als Gegenstand der persönlichen Regierung anerkennt, über deren Handhabung keine Controlle der Gerichte oder Jurisdiction stattfindet.

2) Das Recht der Ertheilung von Corporationsrechten und Privilegien, einschließlich des Expropriationsrechts, ungefähr entsprechend dem Gebiet der englischen Privatbills, welches hier Gegenstand des Verordnungsrechts geblieben ist.

3) Das Oberaufsichtsrecht über öffentliche und gemischt-öffentliche Corporationen und Stiftungen (zu Communal-, Schul-, Cultus-zwecken 2c.), bei denen das Bestätigungsrecht und Aufsichtsrecht des Staats an Stelle der fehlenden Gesetzgebung tritt, welche in England diese Verhältnisse erschöpfend geordnet und unter Gerichtscontrollen gebracht hat. Indessen ist die Grenze eine flüssige, und die neueste Gesetzgebung in England hat häufig auch wieder experimental Bestätigungs- und Aufsichtsrechte einer Centralstelle geschaffen. Am fühlbarsten wird die fehlende Gesetzgebung gegenüber den städtischen Communen, und jede Neubildung von Gemeindeordnungen nach dem System der parlamentarischen boards hat diese Unbestimmtheit verschlimmert. Wenn der Gesetzgeber immer mehr darauf verzichtet, die öffentliche Function der Stadtbehörden und die Pflichten der Stadtcommunen zu specialisiren, so tritt eben das Aufsichtsrecht immer vollständiger in die Stelle des gesetzlich geregelten selfgovernment. Dasselbe gilt:

4) insbesondere von der Normirung der sämmtlichen Kreis- und Communalsteuern, für welche das „Oberaufsichtsrecht" an die Stelle der Hunderte von Communalsteuergesetzen Englands tritt. Die ältere Bestimmung des Ressortreglements von 1749, welche deshalb den Rechtsweg gegen die Magistrate noch zuließ, führte zur unerträglichen Lähmung, zu der Unmöglichkeit, den jährlich fortschreitenden Bedürfnissen gerecht zu werden. Die Regierungs-instruction von 1817, §. 1. 2. legt daher unbedingt den Regierungen die Befugniß bei, die Communalabgaben nach „Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit" zu reguliren, einschließlich der Beiträge innerhalb der Schulsocietäten, der Dotation der Schulen, der Hand- und Spanndienste in der Wegebaulast (deren steuerartige Natur von dem Competenzgerichtshofe wohl mit Unrecht bezweifelt ist). Consequent ist auch die Verwaltungsexecution in diesen Fällen verallgemeinert. Eine gerichtliche Controlle könnte unmöglich „über die Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit" eines neuen Steuerfußes, also de lege ferenda, entscheiden. Praktisch werthlos ist der den Interessenten unter sich vorbehaltene Rechtsweg wegen „Prägravation", da die Gerichtsentscheidungen darüber jederzeit durch Neuvertheilung der Abgaben im Verwaltungswege geändert werden.

5) Das Staatshoheitsrecht der Besteuerung, gegen welches ein Rechtsschutz bei den Gerichten wie bei den französischen Parlamenten zur Verewigung der „wohlhergebrachten Steuerfreiheiten" gedient hätte.

6) Die öffentlich-rechtliche Stellung der Beamten, weil sie die der Staatsverwaltung nothwendigen administrativen Controllen enthält, an Stelle des unbedingten Entlassungsrechts, welches die englische Verfassung gegen die Civil- und Militärbeamten (mit Ausnahme der richterlichen Beamten) gewährt. Nur die finanzielle Seite des Staatsdienerverhältnisses gestattet eine gerichtliche Controlle: der Rechtsweg wegen der Gehalts- und Pensionsansprüche war schon früher den mittelbaren Staatsdienern gewährt, seit dem Gesetz vom 3. Mai 1861 auch den unmittelbaren.

II. Die Polizeigewalt des Staats bildet das zweite Hauptgebiet, dessen staatsrechtliche Natur durch die Reste des Feudalismus noch etwas im Unklaren blieb. Das Fortbestehen der Gutspolizei ist der Hauptgrund, aus welchem das A. L.-R. und die Verordnung von 1808 die Polizeigewalt von den eigentlichen und vollen Staatshoheitsrechten trennt, — ein Hauptgrund, aus welchem auch die spätere Gesetzgebung und Praxis über den legislatorischen

Charakter der örtlichen Polizeiregulative schwankte. Die ältere Praxis gestattete von halbfeudalen Gesichtspunkten aus ein gerichtliches Verfahren gegen Polizeiverfügungen in weitem Maße, behandelte jedoch die dringlichen als provisorisch vollstreckbar. Erst die Verordnung von 1808 zieht die Polizeiverfügungen consequenter in das Gebiet der Staatshoheitsrechte, überweist sie dem Verwaltungsweg, behält aber den Rechtsweg vor:

a. wenn die Polizeiverfügung einer ausdrücklichen Gesetzesvorschrift zuwiderlaufe;

b. wenn dagegen ein specieller Rechtstitel geltend gemacht werde.

Die erste für die Gesetzgebung von 1808 charakteristische Schranke beurkundet nochmals den Geist jener Zeit, welche eine gesetzmäßige Controlle anerkennen wollte, wenn nur innerhalb derselben der Staatsberuf der Behörden seinen Wirkungskreis findet. Ebenso charakterisirt sich das spätere Menschenalter durch das Gesetz vom 11. Mai 1842, welches jene erste Klausel mit den Worten des französischen droit administratif als mit der „Selbstständigkeit der Polizei unverträglich" aufhebt. Dagegen bleibt das Gesetz von 1842 noch bei dem älteren Grundsatz der Privatrechtstitel stehen und gestattet den Rechtsweg:

1) wenn die Verletzung eines zum Privateigenthum gehörenden Rechts behauptet wird, beruhe die Befreiung auf einer besonderen gesetzlichen Vorschrift (jus singulare) oder auf einem speciellen Rechtstitel (Vertrag, Specialprivilegium, Specialpolizeiconcession, res judicata). Es ist dies der letzte Niederschlag aus den Verhältnissen, welche mit den Klassen- und Personalprivilegien Jahrhunderte lang zu kämpfen hatten. In der durchgreifenden Polizeigesetzgebung der neueren Zeit wird jene Ausnahme unbedeutend und jedenfalls als Basis des Rechtsweges innerhalb des Polizeirechts ungeeignet.

2) Wenn die Polizeiverfügung einen solchen Eingriff in Privatrechte enthält, für welchen nach den Grundsätzen der Expropriation ꝛc. Entschädigung gewährt werden muß, so findet eine Klage gegen den Privatinteressenten statt, in dessen Interesse die Polizeiverfügung erlassen ist, über die Frage, ob und welche Entschädigung zu leisten sei.

3) Gegen vorläufige Verfügungen der Polizei, salvo jure der Betheiligten, und dann, wenn der durch die Polizeiverfügung Verpflichtete behauptet, daß die Verpflichtung einem Andern obliege, findet der Rechtsweg unter den Betheiligten zur Feststellung des Rechts und der Entschädigung statt.

Mit diesen privatrechtlichen Enclaven ließ man sich die große Unbestimmtheit des Gebiets der Polizeiverfügungen gefallen. Allein es kam der Uebelstand hinzu, daß aus dem älteren System der Polizeigerichtsbarkeit noch erhebliche Reste einer attributiven Strafjurisdiction übrig geblieben waren, welche in Deutschland stets unpopulär blieb. In Preußen wie in anderen deutschen Ländern ging daraus der richtige Gedanke hervor, das Polizeirecht, soweit es durch Praxis gereift war, zu codificiren und mit formulirten Strafklauseln unter die Jurisdiction der stehenden Einzelrichter zu stellen. Es entsprach dies dem englischen System der summary conviction; doch war hauptsächlich das französische Vorbild maßgebend, und noch mehr das praktische Bedürfniß, welches bei Bearbeitung der Strafgesetzbücher zum Bewußtsein kam. So kam mit den Entwürfen zum preußischen Strafgesetzbuch auch eine codificirte Polizeiordnung zur Berathung und endlichen Annahme, und die Verhältnisse nahmen damit folgende Gestalt an:

1) Ein erheblicher Theil des zur Gesetzgebung herangereiften

Polizeirechts ist in den §§. 332—349 des Strafgesetzbuchs codificirt und mit einem weiten Strafrahmen unter die Jurisdiction der Einzelrichter gestellt. Die daneben noch bestehende Strafjurisdiction der administrativen Polizeibehörden wird (1849) aufgehoben. Wo in der Gesindeordnung, dem Jagdpolizeigesetz, dem Armenpflegegesetz noch vereinzelte Fälle vorkommen, ist die gerichtliche Definitiv-Entscheidung vorbehalten. Es ist damit den Erfordernissen einer Rechtscontrolle formell genügt, und auch sachlich erscheint diese Jurisdiction ziemlich genügend unter der Voraussetzung, daß der Einzelrichter in einer langen stetigen Berufsthätigkeit annähernd eine solche Kenntniß der Orts- und Personenverhältnisse gewonnen hat, wie ein ständiger Landrath oder ein englischer Friedensrichter. Ohne diese Voraussetzung wird freilich die Polizeijurisdiction zu einem Formalismus. Es kommt dazu, daß ein erheblicher Theil des Polizeirechts keine gleichmäßige Codification für ein weitgestrecktes Ländergebiet zuläßt, vielmehr wirklich vorhandene locale Bedürfnisse berücksichtigt werden müssen, weil sonst der Gesetzgeber mit seinen Durchschnittsregeln entweder zu viel oder zu wenig thut. Es führte dies:

2) zu einer Ergänzung durch das System der localen Polizeiregulative, entsprechend den englischen bye laws. Die Verordnung von 1808 hatte diese delegirte Gesetzgebung den Landesregierungen übertragen. Das Gesetz vom 11. März 1850 überträgt sie nach französischem Vorbild den örtlichen Polizeiverwaltungen nach „Berathung" mit dem Gemeindevorstand, mit der Befugniß zu Geldstrafen bis 3 Thlr., unter ergänzenden und Controllbefugnissen der Bezirksregierung (oben S. 75). Es war damit der Vortheil einer gleichmäßigeren Handhabung des polizeilichen Zwangsrechts gewonnen und zugleich eine formelle Controlle durch das Einzelrichteramt, welches auch auf diese Uebertretungen im summarischen Strafverfahren erkennt. Zugleich steht dem Richter die Vorprüfung zu, ob die Localpolizeiverordnung formell richtig erlassen, und ob sie nicht mit einem Gesetz oder mit den Regulativen einer höheren Instanz in Widerspruch stehe. Das Gesetz vom 14. Mai 1856 gab zwar den Polizeiverwaltern wieder ein Recht zu vorläufigen Straffestsetzungen bis 5 Thlr. Geldbuße oder 3 Tage Gefängniß; behielt aber alternativ die Berufung an die Gerichte offen. — Der fortdauernde Mangel dieser Einrichtungen lag in der Stellung der ländlichen Polizeiobrigkeit (Gutsherrschaften), die so wenig zu einer delegirten Gesetzgebungsgewalt wie zu einem provisorischen Strafrichteramt geeignet ist. Der preußische Squire als Gesetzgeber wird erst einem System des selfgovernment Platz machen müssen, ehe dies an sich richtige System zur rechten Wirksamkeit kommen kann.

3) Das übrig bleibende Gebiet der weder durch allgemeine, noch durch Localgesetze fixirten und unter Gerichtsentscheidung gestellten Polizeigewalt ist freilich noch immer ein außerordentlich großes und unbestimmtes. Als Hauptgebrechen besteht dabei fort die mangelnde Competenzbestimmung der „Polizeisachen", welche, lediglich auf Verwaltungspraxis beruhend, alle Thätigkeit der Verwaltung umfassen, welche nicht zu den Verfügungen in Landeshoheits- und Finanzsachen gehören. Es entsteht dadurch ein rechtlich uncontrollirbares Gebietungs- und Verbietungsrecht der Staatsbeamten gegen den Privaten, einschließlich der administrativen Executionsstrafen, der Execution auf Leistung für Rechnung des Verpflichteten und aller Nebenkosten; ein unbegrenztes Recht nicht nur zu Zwangsmaßregeln, sondern auch zur Stellung von Bedingungen, wie bei Bauconsensen und Concessionen aller Art; ein völlig formloses, nicht einmal an

die Form eines schriftlichen Resoluts gebundenes Recht, — zum Theil in den Händen der untersten Verwaltungsinstanz. Offenbar kann aber nur auf dem Wege der Gesetzgebung durch schärfere Begrenzung der Sicherheits-, Gewerbe-, Gesundheits-, Baupolizei, nicht aber durch die bloße Ausdehnung des Rechtsweges abgeholfen werden. Noch immer sind ferner die Amtsinstructionen der untersten Polizeiinstanz (Gensdarmerie), wie die des Landrathsamts und der Regierungen, so vag und allumfassend, wie sie im constitutionellen Staat unter dem Einfluß der Parteien und wechselndem Ministerprogramme nicht bleiben dürfen. Die concrete Uebersicht der einzelnen Gebiete wird indessen ergeben, daß diesem Mangel nicht durch formelle Controllen zwischen Polizeirichter und Polizeicommissar, sondern nur durch ein wirkliches System des selfgovernment abzuhelfen ist.

III. Das dritte Gebiet der Finanzverwaltung ist (vorbehaltlich des Staatshoheitsrechts der Besteuerung) schon in der V.-O. von 1808, §. 41 einem alternativen Rechtswege regelmäßig offen gelegt. Der Gesetzgeber beschränkte sich hier auf den Gesichtspunkt der prompten Einziehung der steuerartigen Einkünfte, „ungehemmt durch Prozeßweitläufigkeiten.“ Dieser Forderung ist durch die Verwaltungsexecution zu genügen, neben welcher ex post der Rechtsweg nicht bloß zum Zweck einer Entschädigung, sondern auch über die Legalität des Verwaltungsacts selbst offen bleiben konnte. Anders als bei den Landeshoheits- und Polizeisachen handelt es sich hier nicht um Autoritätsacte, welche nicht gerichtlich contestirt und in ihrem stracken Lauf gehemmt werden sollen, sondern um Collisionen des „Steuerfiskus“ mit dem Privatvermögen, welche nach deutscher Grundansicht eine Gerichtsentscheidung überhaupt zulassen. Der Rechtsweg findet daher:

1) direct statt, wenn eine Steuerbefreiung durch specielle Rechtstitel (Vertrag, Privileg, Verjährung) behauptet wird, sowie zum Schutz von jura singularia. Das erweiternde Gesetz vom 24. Mai 1861 gestattet auch die condictio indebiti, wenn behauptet wird, daß die einzelne Forderung schon früher getilgt oder verjährt sei. Es ist damit freilich wieder nur eine privatrechtliche Enclave geschaffen, hauptsächlich zum Schutz von Befreiungen und Privattiteln, die in der heutigen Steuergesetzgebung womöglich gar nicht vorkommen sollen. Hätte sich der Gesetzgeber von 1861 entschließen wollen, die Rückforderungsklage wegen bestrittener Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit der Steuer zu gewähren, so wäre an dieser Stelle, ebenso wie in England, die Gesetzmäßigkeit der Steuererhebung unter die Garantie der gesammten Gerichtsverfassung gestellt, und damit ein Hauptpostulat des Rechtsstaats erfüllt. Die ratio legis der älteren Beschränkung ist heute weggefallen, da eine Durchsetzung der Staatsbesteuerung gegen die „wohlhergebrachten Steuerprivilegien“ durch die Verwaltungsbehörden nicht mehr erforderlich ist. Der Gefahr eines Mißbrauchs hält schon die Kostbarkeit und Weitläufigkeit eines Gerichtsverfahrens durch drei Instanzen ein wirksames Gegengewicht.

2) Der indirecte Rechtsweg ist durchgängig gestattet, indem gegen die Strafresolute der Steuerbehörden ein alternatives Gerichtsverfahren schon früher die Regel, nach dem Gesetz vom 3. Mai 1852 durchgreifender Grundsatz geworden ist. Wie in England hat die Zoll- und Steuergesetzgebung den richtigen Grundsatz verfolgt, Handlungen und Unterlassungen der Steuerpflichtigen möglichst speciell zu formuliren, unter Contraventions-, Defraudations- und Ordnungsstrafen zu stellen, und das Strafverfahren den ordentlichen Gerichten zu überweisen, welchen mittelbar nach freiem Ermessen nun auch die Auslegung der

Steuergesetze und der Tarifbestimmungen zufällt. Die alternativ gestellte Beschwerdeinstanz bei den Verwaltungsbehörden, die vorläufigen Strafresolute der Verwaltungsbehörden, resp. das sog. „Submissionsverfahren", sind im Interesse der Kosten- und Zeitersparung, überwiegend im Interesse des Publikums, eingefügt, ohne der schließlichen Rechtscontrolle einen erheblichen Eintrag zu thun, — überall analog dem neuerdings auch in England eingeführten Verfahren. In allen Fällen, in welchen unmittelbar auf Freiheitsstrafen zu erkennen ist, sind ausschließlich die Gerichte competent, die Verwaltungsbehörden auf ein vorläufiges Verhaftungsrecht beschränkt.

Die nach diesen Grundsätzen bestehende Verwaltung und Verwaltungsjustiz herrscht also im Gebiet der eigentlichen Landeshoheitssachen ausschließlich. Im Polizeigebiet waltet sie als Regel mit privatrechtlichen Enclaven und mit Concurrenz des Polizeirichteramts, soweit sie durch allgemeine oder locale Polizeigesetzgebung auf das System der Polizeistrafen gebracht ist. In Finanzsachen waltet sie als vorläufige Execution, neben welcher die gerichtliche Entscheidung in weitem Maße vorbehalten bleibt. Durchweg und selbstverständlich ist in dem Recht der Administrativbehörden zur Entscheidung und Verfügung auch das Recht enthalten, die Entscheidung und Verfügung zu vollziehen (S. 143). Auf das französische System, welches die Administrativentscheidungen einer formellen Prüfung und Execution durch die Gerichte überweist, ist hier kein Gewicht gelegt. Die vollziehenden Beamten der Verwaltung bieten in der That dieselben Garantien wie diejenigen der Gerichte.

Für die in diesem Bereich auftretenden streitigen Verwaltungssachen sind nun aber Garantien einer stetigen unparteiischen Handhabung geschaffen, deren Werth und Bedeutung nicht zu unterschätzen ist. Parallel gehend den englischen Bildungen erscheinen auch hier 4 Abstufungen:

A. Die ordentlichen Verwaltungsgerichtshöfe erster und zweiter Instanz sind die Regierungen und Landräthe, — parallel den englischen Friedensrichtern, den Quarter- und Special Sessions, und den analogen Organen des selfgovernment. War es nicht möglich, in den Uebergangszuständen von 1808 die Specialisirung des englischen Verwaltungsrechts und dessen Zurückführung auf den Gang einer „Jurisdiction" zu erreichen; war es noch weniger möglich, zu einem wirklichen selfgovernment zu gelangen: so hat der reine Amtsorganismus wenigstens das geleistet, was er leisten konnte. Er ist vereinfacht, wie es das Bedürfniß ausführender Organe bedingt, aber doch ein wesentlich gerichtlicher Organismus.

Der Landrath der Stein-Hardenberg'schen Gesetzgebung ist als ein Beamter in lebenslänglicher Stellung gemeint, in gesellschaftlicher Selbständigkeit dem englischen Friedensrichter sehr gewöhnlich zur Seite zu setzen.

Die Regierungen sind durch die Collegialität und lebenslänglich gesicherte Stellung ihrer Mitglieder den Obergerichten wesentlich gleichgestellt.

Auf die Quasi-Collegialverfassung der Centralinstanz ist nachher zurückzukommen.

Diese Parallelisirung des Verwaltungs- mit dem Gerichtsorganismus ist seit Friedrich Wilhelm I. mit Entschiedenheit verfolgt. Im 19. Jahrhundert hat das höhere Verwaltungsbeamtenthum dieselben Grundlagen von humanistischen und Rechtsstudien, die gemeinschaftlichen Stufen der Vorbildung mit der Justiz erhalten. Die höheren Verwaltungsstellen werden in starkem Maße direct aus den

Gerichten besetzt. Ja längere Zeit hindurch gab die höhere Bedeutung und Vielseitigkeit des öffentlichen Rechts den Verwaltungsbeamten eine hervorragende Stellung über dem etwas engeren Kreis der Justiz-Thätigkeit, einen frischeren, freieren, die Lebensverhältnisse beherrschenden Blick. Der Geschäftsgang war bis zu den Subalternen und Dienern herab den Gerichten nachgebildet und gleichartig. Das Verfahren war zu allen Zeiten eine Nachbildung des summarischen Civil- und Strafprozesses und des Instanzenzuges der Gerichte. Freilich war jener Zeit das Vorbild des Inquisitionsprozesses in Strafsachen und des Civilverfahrens der preußischen Gerichtsordnung kein mustergiltiges, und seit der Verbesserung des ordentlichen Gerichtsverfahrens durch die Gesetzgebung von 1846 bis 1849 ist die Verwaltung im Ganzen dem alten Muster treu geblieben.

B. Die Controllinstanz dieser Mittel- und Unterbehörden lag bis zur Reform von 1808 in dem alten Staatsrath, der durch das Bestreben, die Garantien der Gerichtsverfassung auf die höchste Instanz auszudehnen, eine unförmlich-collegialische Gestalt erhalten hatte. Die Auseinandersetzung, welche in England zwischen privy council und Reichsgerichten durch 16 Car. I. cap. 10 erfolgte, war hier weder durch Mißbrauch veranlaßt noch ausführbar. Es blieb also die Centralinstanz in einem ähnlichen Gemenge wie das privy council bis zum 17. Jahrhundert, — Ministerium, berathender Staatsrath und oberster Verwaltungsgerichtshof in einer Formation. Ebendeshalb lag an dieser Stelle auch die letzte Entscheidung in Fällen, in welchen Gerichte und Verwaltungsbehörden über ihre Competenz in Zweifel oder Collision geriethen. Wie in der altenglischen und altfranzösischen Verfassung entschied darüber „der König im Rath." Nur für die technische Specialfrage, ob eine Rechtsentscheidung vor die ordentlichen Gerichte oder vor das forum speciale der Kammer-Justizdeputationen gehöre, war ein Specialcomité gebildet, welches 1756 als „Jurisdictions-Commission" noch etwas erweitert wurde, — auch diese nur zur Berichterstattung an den König bestimmt.

Es fehlte dieser Einrichtung keineswegs an den Garantien der Stetigkeit und Collegialität: der alte Staatsrath war im Gegentheil in eine so unbeholfene Stabilität gerathen, daß die Reorganisation von 1808 auf diese Bildung verzichten mußte. An seine Stelle trat das neuere Ministerialsystem, — durchaus zweckmäßig und erfolgreich für die Reorganisation des Staats, aber freilich nicht geeignet, um als privy council über streitige Verwaltungssachen und Ressortstreitigkeiten zu entscheiden. Da aber in der Zeit von 1808 bis 1817 kein Staatsrath bestand, so traten nun der Ministerrath und die einzelnen Departementschefs in die Gesammterbschaft des alten collegialischen Staatsraths ein, jeder mit einer Beschwerdeinstanz innerhalb seines Ressorts, die in dieser Gestalt neu war. Sie wurde einigermaßen gemildert, insofern der gesammte Ministerrath noch als eine Controll- und Oberinstanz über den einzelnen Departementschefs eintreten sollte. Sie sollte im Sinne des Freiherrn vom Stein ein Uebergangszustand sein zur Durchführung einschneidender Reformen, die in einem kurzen Zwischenstadium alle Organisationsgewalten, einschließlich der Auslegung der Reformgesetze und der bei den alten Gewohnheiten der Beamten leicht entstehenden Zweifel, — gewissermaßen alle schaffende, verjüngende Kraft der Reform in einer Hand vereinigen sollte. Die Anomalie wurde ferner gemildert dadurch, daß die Ministerien stillschweigend in eine Quasi-Collegialverfassung zurückkamen durch die feste Stellung ihrer Abtheilungen, Di-

rectoren und Räthe, durch die den Ministern ebenbürtige Vorbildung und Geschäftstüchtigkeit der Mitglieder, durch die feste Vertheilung der Decernate, und durch die collegialische Berathung der Geschäfte, welche unter pflichttreuen Ministern lebendig und vorherrschend blieb. Es war eine Stellung vergleichbar der des englischen Lordkanzlers mit seinen 12 vortragenden Räthen, in welcher England Jahrhunderte hindurch immer noch wesentliche Garantien einer Gerichtsverfassung gefunden hat.

Immer erzeugte diese Einrichtung eine ministerielle Allgewalt, wie sie in monarchischen Staaten ungewöhnlich und unrathsam, in constitutionellen Staaten unstatthaft ist. Ein System, welches jeden einzelnen Departementschef zum Interpreten der Verwaltungsgesetze seines Departements, zum Richter über seine eigene Competenz macht, ihm überläßt nach eigenem Programm seine Stellung zu den Verwaltungsgesetzen zu nehmen, durch das ministerielle Regulativrecht eine förmliche Departementsgesetzgebung zu bilden, war eine Neuerung und Anomalie fast ohne Vorgang, an welche in Preußen aber das Verwaltungspersonal wie die Justiz sich allmälig gewöhnt haben.

Der Angelpunkt der ministeriellen Omnipotenz wurde die Entscheidung der streitigen Frage, zu welchem Ressort eine Sache als Justiz- oder Verwaltungssache gehöre. Verfassungsmäßig war entscheidende Stelle dafür noch immer der König selbst; es fehlte aber an einem begutachtenden Collegium für die schwerwiegende Begutachtung und Berichterstattung an den König. Als 1817 der neue Staatsrath in's Leben trat, waren die Departementschefs wenig geneigt, ihre inzwischen gewonnene „Selbständigkeit" aufzugeben, und den Staatsrath nach Weise des französischen Conseil d'état über ihre Competenz das entscheidende Wort reden zu lassen. Es entstand daraus längere Zeit eine formlose Behandlung der in gewissem Sinne höchsten Verfassungsfrage einer Staatsregierung, welche endlich, — charakteristisch für den Geist der damaligen Verwaltung, — in den naiven Ausweg verlief, daß eine einfache Vereinbarung zwischen dem Justiz- und dem Verwaltungsminister genügen sollte, um eine streitige Frage endgiltig zu einer Justiz- oder zu einer Verwaltungssache zu machen. (Kabinets-Order vom 30. Juni 1828). Seit 1847 trat in diese Stelle ein sogenannter Competenzgerichtshof.

C. Die gerichtliche Controlle durch die persönliche Verantwortlichkeit des Beamtenthums, welche sich als weiterer Ring um den Instanzenzug der Verwaltung anlegt, ist auch hier vorhanden, aber sehr abweichend von der englischen gestaltet. Den vermögensrechtlichen Standpunkt voran-kehrend, ist in dieser Rechtsbildung die Regreßklage gegen den Beamten wegen vorsätzlicher wie culposer Handlungen allgemein für zulässig erklärt, Allg. Land-Recht II. 10. §. 127 ff.; mit dem bescheidenen Vorbehalt, daß in gewissen Fällen die Verwaltungsbehörde mit einem „Gutachten" zu hören. Erst durch das Gesetz von 1842 §. 6 wird die Regreßklage gegen Polizeibeamte aus polizeilichen Verfügungen (und nur dann) an die Bedingung geknüpft, daß die Polizeiverfügung zuerst von der vorgesetzten Behörde „gesetzwidrig oder unzulässig" erklärt sei. Der preußische Gesetzgeber nimmt auch eine beschränkte Haftpflicht des Staats für seine Beamten, hauptsächlich aus fiscalischen Verhältnissen an, die dem englischen Gesetzgeber fremd ist.

Dagegen tritt die strafrechtliche Verantwortlichkeit des Beamtenthums hier zurück. Der Begriff der strafbaren Amtshandlung ist etwas weiter

als der englische; dagegen wird die Strafverfolgung von einer Genehmigung der vorgesetzten Dienstbehörde abhängig gemacht (Verordnung von 1808 §. 47 ꝛc.), an deren Stelle durch die Gesetzgebung von 1849 das ausschließliche Strafverfolgungsrecht des Staatsanwalts tritt. Die rechtliche Controlle ist insoweit der administrativen untergeordnet.

D. Eine rechtliche Ministerverantwortlichkeit im englischen Sinne, als letzte Garantie, konnte sich in diesen Umgebungen nicht ausbilden, da es an einem Unterhaus fehlte in der Stellung des „graund inquest“ und an einem Oberhaus als geeigneter „Staatsgerichtshof“ für die höchsten Diener der Krone. Die Ministeranklage hat ständische Rechtsgleichheit zur ersten Lebens- und Vorbedingung. Die Beschwerden und Anklagen der deutschen Landstände gegen die Minister waren deshalb einer Fortbildung und Entwickelung unfähig. Die Minister diesen Ständen verantwortlich machen, hieß den neueren Staat unmöglich machen, alle Entwickelung der Militär-, Finanz-, Gerichts-, Polizei- und Kirchenhoheit, welche nur im Widerspruch mit den „Privilegien und Freiheiten“ dieser Stände möglich war, vorweg lahm legen. Die ständischen Ministeranklagen zerfallen daher mit dem landständischen Wesen selbst. Es bleibt nur übrig die Verantwortlichkeit der unmittelbaren Diener der Krone gegen die Krone selber, vor Allem der Grundsatz der Entlaßbarkeit, der im Unterschied von anderen Verwaltungsbeamten für die Departementschefs festgehalten wurde. Leicht war diese Verantwortlichkeit für einen gewissenhaften Minister keineswegs; denn unvermeidlich standen jedem durchgreifenden Verwaltungschef die privilegirten Klassen, welche nach dem Grundsatz der Courfähigkeit den Hof ausschließlich umgaben, in chronischer Spannung, häufig auf stillem oder offenem Kriegsfuß gegenüber. Die rechtliche Verantwortlichkeit der Minister konnte wie in dem englischen System erst auf dem Boden eines Zweikammersystems auf standesgleichen Grundlagen entstehen.

Eine Gesammtübersicht der Rechtscontrollen nach dieser deutschen Bildung ergiebt, daß sie vorzugsweise vom Gesichtspunkt eines Schutzes der Individualrechte, insbesondere des Vermögensrechts, ausgehen. Ihr Schwerpunkt liegt in der sehr sorgfältigen Entwickelung der Gerichtsverfassung. Von diesem Gesichtspunkt aus sind die gerichtlichen Entscheidungen über privatrechtliche Zwischenfragen viel tiefer eingeschoben als im englischen System, die Civilverantwortlichkeit der Beamten viel weiter ausgedehnt, die indirecte Rechtscontrolle mit solcher Consequenz festgehalten, daß in den wichtigsten Punkten die Grenze zwischen Gesetz und Verordnung hinreichend garantirt war. — Die schwächere Seite war die Ausbildung des Rechtswegs in der Verwaltung. Man suchte die Hauptgarantie vollkommen richtig in der quasi-richterlichen Stellung der höheren Verwaltungsbeamten und in der Collegialverfassung, kam damit aber in Widerspruch gegen die administrativen Bedürfnisse der Staatsverwaltung. Die großen Verwaltungskörper verloren die Initiative, geriethen in einen schwerfälligen, unbeholfenen, mechanischen Geschäftsgang, welcher den Staat Friedrichs des Großen in einen Zustand der Stagnation brachte. Die Stein-Hardenberg'sche Gesetzgebung stellt diesem Verwaltungssystem das Ministerialsystem mit der äußersten Energie gegenüber, mit aller Fähigkeit zur Action, zur Durchführung großartiger Aufgaben. Wie gewöhnlich aber betrachten die neugebildeten Behörden solche neuen Gewalten sehr bald als wohlerworbenes Recht. Auch nach der Durchführung der Aufgaben bleiben die anomalen Gewalten der Minister stehen, und

es entstehen dadurch einige dem preußischen Verwaltungssystem eigenthümliche Lücken und Schwächen der Rechtscontrollen, welche indessen durch die feste Stellung der Gerichte und durch den Geist des Beamtenthums noch gemildert und zum Theil gutgemacht sind.

§. 11a.

Der Rechtsweg im System des Selfgovernment. Das System der Verwaltungsgerichte.

Gn. II. Register vv. Friedensrichter. Amtsgeschäfte. Miliz. Oberinstanz der Communalverwaltung. Quarter Sessions. Special Sessions.

Wie das selfgovernment einen integrirenden Theil der Polizei-, Finanz- und Militärverwaltung, so bildet es zugleich einen integrirenden Theil der Gerichtsverfassung. Durch diese Vereinigung in denselben Personen und Behörden hat das englische Recht die systematische Rechtscontrolle in die Verwaltung gebracht, welche von außen her durch das Klage- und Strafverfahren der Gerichte allein nicht zu schaffen ist. Es bedarf zum Verständniß ihrer Stellung noch eines Rückblicks auf ihre Entstehung.

Die Energie und Ausdauer in dieser großartigen Schöpfung verdankt England dem Druck des normannischen Verwaltungssystems, in welchem Kronvasallen und Geistlichkeit in erster Stelle die Willkür des normannischen Landvogts (vicecomes) empfunden hatten. Alle Grundrechte der magna charta zeigten sich ungenügend und unwirksam, so lange die Verwaltung durch Präfecten und Unterpräfecten fortdauerte. Die Beschwerden gegen die Verwaltung blieben endlos. Manchmal wurde die ganze Reihe der verhaßten Präfecten abgesetzt; aber nach wenig Jahren stand das Amt mit unveränderten Mißbräuchen da. Das stetige gravamen war die Polizeigewalt, welche ihrer Natur nach überall eingreifen, über die Grenzen der Güter und der Ortsgemeinden übergreifen mußte, und welche nach dem normannischen System Handlungen und Unterlassungen der Unterthanen durch Executivstrafen (amerciaments) erzwang. Dagegen wollten sich keine Grundrechte, keine Parlamentsbeschwerden als wirksam erweisen. Nach vielen Zwischenversuchen endlich entschloß sich die englische Gentry dazu, die Landrathsgeschäfte des vicecomes in angemessener Theilung persönlich zu führen, die Kreispolizei und Ortspolizei (Sheriffs turn und courts leet) mit allen mühseligen Einzelgeschäften persönlich zu übernehmen, und damit dem Verwaltungsrecht seine bis heute fortdauernde Gestalt zu

geben. In diesem Sinne erfolgte die Einsetzung der Friedensrichter (a. 1360). Mit dem durch Besitz und Collegialität unabhängigen Ehrenamt wurde zuerst das wirksame Organ geschaffen, um den sprichwörtlich gewordenen Mißbräuchen ein Ende zu machen. Im Verlauf einiger Menschenalter haben die neuen Polizeiherren in den Grafschaften und Städten den Sheriff aus der Polizeiverwaltung praktisch verdrängt und auf seine heutigen Functionen beschränkt. Allmälig absorbiren sie auch die Reste der courts leet. Die dem Mißbrauch am meisten ausgesetzten Gewalten der Localverwaltung lagen jetzt in den Händen der angesehensten Männer der Grafschaft anerkannt sicherer als in der berüchtigten Verwaltung der sportulirenden Landvögte. Freilich hat auch das Friedensrichteramt des 16. Jahrhunderts noch notorische Gebrechen an sich. Im 17. Jahrhundert wurde es in die Verfassungskämpfe hineingezogen, bestand aber die Probe besser als die besoldeten Richter. Mit der Restauration, nachdem die erste Leidenschaft der Reaction überwunden war, beginnt eine stetige Richtung, welche das Verwaltungsdecernat der Form und Sache nach zu einer jurisdiction gestaltet.

Die Gründe, warum unter allen Umbildungen an dieser Stelle Verwaltung und Justiz dennoch in einer Hand blieben, treten in dem historischen Hergang hervor. Man setzte die Friedensrichter immer vollständiger an die Stelle der alten Polizeigerichte, weil man die Erfahrung machte, daß die ordentlichen Gerichte mit ihrem Klage- und Strafverfahren ein Polizeidecernat nicht führen können. Man stellte das Friedensrichteramt absichtlich dahin, wo man judge und jury vereinigen wollte. Man überließ absichtlich denselben Personen, welche die weiten Gewalten der Polizei übten, auch die Entscheidung über die streitigen Grenzen dieser Gewalt, weil die Natur der Polizei-, Militär- und Finanzhoheit eine Autoritätsstellung des Beamten und ein promptes, durch kein intercedirendes Tribunat gehindertes Handeln bedingte. Man fand, daß für diese Staatsfunctionen keine Doppelorgane zu bilden sind. Wohl schien es zulässig für wichtige Acte das Zusammenwirken zweier oder mehrer Friedensrichter zur gegenseitigen Controlle vorzuschreiben, nicht aber dem Friedensrichter einen richterlichen Beamten von außen her als Controlleur zu setzen. Es wäre daraus eine stetige Versäumniß und Reibung entstanden, bei welcher erfahrungsmäßig das bewegliche kräftige Element der Polizeigewalt die schleppende Justizcontrolle abwirft. Aus analogen Gründen hat man in der laufenden Verwaltung dem Friedensrichter auch die Zwangsvollstreckung

seiner Decrete zu überlassen, und in diesem Sinne auch das System der Verwaltungsexecution in das selfgovernment eingefügt. Motive dieser Art sind aus dem verwickelten Gange der Gesetzgebung zu entnehmen und tauchen beiläufig auch in Gerichtsurtheilen auf, — ungefähr übereinstimmend mit den Maximen, nach welchen die Staaten des Continents ihre Verwaltungsbehörden gebildet haben. Die ganze Geschichte des normannischen Verwaltungsrechts, des kirchlichen Beamtenthums im Mittelalter, die Entstehung des Inquisitionsprozesses, der Bildungsgang des Absolutismus in den Staaten des Continents ergeben übereinstimmend, daß ein geschlossenes Beamtenthum innerhalb seines Kreises kein Doppelorgan als rechtliche Controllinstanz auf die Dauer duldet, daß jedes Staatswesen, welches ausschließlich durch professionelle Beamte verwaltet wird, unter allen nominellen Verfassungsformen ein absoluter Staat bleibt. Durch das selfgovernment erst entsteht die ebenbürtige Macht, welche dem Berufsbeamtenthum gegenübertritt mit dem rechten Sinn und der rechten Unabhängigkeit, um einem Mißbrauch der Gewalten von oben herab zu widerstehen. Das Beamtenthum des selfgovernment, indem es die Interessen des Besitzes mit den Amtspflichten verbindet, fühlt in seiner täglichen Stellung das lebendige Bedürfniß der Stetigkeit und Unparteilichkeit in der Handhabung dieser Gewalten, und dies Bewußtsein gestaltet stillschweigend das ursprünglich administrative Polizeisystem der Friedensbewahrung nach Analogie der Gerichtsverfassung um, so daß der Charakter der Jurisdiction die Regel, das discretionäre Eingreifen und Ermessen die begrenzte Ausnahme wird. Der ordentliche Rechtsweg in der englischen Verwaltung beruht lediglich darauf, daß das Verwaltungsdecernat dem Namen und der Sache nach zu einer „jurisdiction" umgebildet wurde, nach Personal, Grundsätzen, Verfahren, Urtheilsformel und Instanzenzug, wie folgt.

I. Dem Personal nach blieb in den höheren Verwaltungsstellen des selfgovernment zwar ein widerruflich angestelltes Beamtenthum; aber es gewann eine thatsächliche Unabhängigkeit und lebenslängliche Stellung durch den Besitz, durch die Collegialität, welche die Friedensrichter sammt oder sonders in den commissions zusammenhält, durch die daraus hervorgehende gegenseitige Controlle, durch die amtliche Gewöhnung gesetzmäßige Grundsätze ohne Ansehen der Person zur Anwendung zu bringen. Es wird dem Titel und der Sache nach zu einem richterlichen Personal.

II. Den Grundsätzen nach wurde das Verwaltungsdecernat zur jurisdiction durch die unermüdlich fortschreitende Formulirung des Verwaltungsrechts, mit genauer Unterscheidung der festen Grundsätze von den Momenten, welche dem freien Ermessen des Beamten überlassen bleiben sollten. Die scheinbar unüberwindliche Schwierigkeit einer unbestimmten und unbestimmbaren Polizeigewalt wurde überwunden durch Codificirung der Polizeigesetze. Man specialisirte schrittweise die Gewerbe-, Sitten-, Bierhaus-, Wege-, Fluß-, Jagd-, Gesinde-, Arbeits-, Bettel-, Armenpolizei in der Weise, daß jede einzelne polizeiwidrige Handlung oder Unterlassung als Thatbestand einer Uebertretung gestaltet, dem Polizeirichteramt überwiesen, und damit in den gerichtlichen Instanzenzug gebracht wird. Auch nach Ausscheidung dieser Hauptmasse der ehemals discretionären Gewalten blieb es nothwendig, der Polizeiobrigkeit durch administrative Enclaven in den Polizeigesetzen den nothwendigen Spielraum zu lassen, in vielen Gebieten auch eine Befugniß zum Einschreiten im einzelnen Fall. In der Armenverwaltung würde sonst der Arme trotz aller Gesetze in manchen Kirchspielen hungern und frieren; trotz aller Gesetze würden Wege und Brücken verfallen, die engen Straßen und Schmutzwinkel gesundheitsgefährlich werden u. s. w. In der Armen-, Wege- und Gesundheitsverwaltung, in der Gefängniß-, Irrenhaus-, Militärverwaltung und bei der Steuerausschreibung hat daher das Gesetz genau die Fälle bestimmt, in welchen der einzelne Friedensrichter bald concurrirend, bald visitirend, bald bestätigend und genehmigend durch orders einzugreifen hat. Im 19. Jahrhundert ist durch fortschreitende Codification eine Sicherheit der Formulirung eingetreten, welche dem Polizeirecht den ausgebildeten Gesetzescharakter verleiht, und ihre Handhabung von wechselnden Verwaltungsgrundsätzen völlig unabhängig stellt. Die Controlle der decretirenden Beamten beschränkt sich auf diese Rechtsschranken seiner Befugnisse: die honette Handhabung der discretionären Gewalten innerhalb der Gesetze wird erwartet von seiner gesellschaftlichen Stellung, seiner ökonomischen Unabhängigkeit, von der Oeffentlichkeit der Verhandlung, von dem collegialischen Zusammenwirken mit Mehren seines Gleichen, von dem Einfluß der gewohnheitsmäßigen Erfüllung öffentlicher Pflichten auf den Charakter des Menschen. Die Friedensrichterverfassung hat diese Voraussetzungen bestätigt, ja noch übertroffen, und schwere Mängel der Parlamentsgesetzgebung durch den ehrenhaften Geist der Anwendung fast unschädlich gemacht. Es giebt dabei allerdings eine Grenze. In gewissen Gebieten der Wohlfahrts-

polizei und in gewissen Uebergangszuständen der Gesellschaft kann eine gesetzliche Formulirung unmöglich oder illusorisch werden, wie in der Gesundheits- und Baupolizei, und vielleicht auch bei dem englischen Armenwesen in seiner verwilderten Gestalt zur Zeit der Reformbill. Dann wird man auf Verwaltungsgesetze und Jurisdiction darüber verzichten müssen: damit erlischt aber auch das selfgovernment mit allen seinen Folgen für die politische und bürgerliche Freiheit. Jedes so ausfallende Glied entzieht der parlamentarischen Selbstregierung eine Stütze.

III. Dem Verfahren nach wird das Verwaltungsdecernat zur jurisdiction durch die aus der Praxis hervorgegangene öffentlich mündliche contradictorische Verhandlung nach der Analogie des ordentlichen Straf- und Civilverfahrens der Gerichte. Die eidlichen Zeugenverhöre und formellen Beweisaufnahmen in Gegenwart der Betheiligten, die Zuziehung eines Gerichtsschreibers, die Vollziehung aller Ladungen durch die constables und unteren Gemeindebeamten giebt der Procedur durchaus den gerichtlichen Charakter. Dabei wurde absichtlich das Verfahren des Polizeirichteramts und der Voruntersuchung auf gleichem Fuß mit dem Verfahren des Friedensrichters beim Erlaß von Polizeiresoluten und Ordnungsstrafen gehalten. Diese Verbindung in einer Person und in gleichartigem Verfahren erhielt die bewegliche und prakticable Gestalt der Verwaltung ohne die Garantien einer Rechtsprechung zu gefährden.

IV. Nach der Urtheilsform wurde das Verwaltungsdecernat zur jurisdiction, indem alle materiellen Verfügungen entweder die Form des Polizeiresoluts (order) oder des Ordnungsstrafspruchs (conviction) erhalten. Die prozeßleitenden Decrete erscheinen als warrants und precepts. Das Gesetz schreibt in den wichtigeren Fällen die Formel des Urtheils wörtlich vor, und zwingt dadurch den Beamten, die Gesetzesvorschrift und die thatsächlichen Feststellungen unzweideutig anzugeben. Auch von diesem Gesichtspunkt aus ist für Polizeiresolute und Ordnungsstrafen absichtlich dieselbe Urtheilsform gewählt wie für die Strafurtheile.

V. Dem Instanzenzug nach ist das Polizeidecernat der Friedensrichter schrittweise in das System der jurisdiction übergegangen. Bei der Entstehung des Friedensrichteramts waren die vorgefundenen Ressortverhältnisse noch administrativ gestaltet. Wie das Amt des Sheriff durch Hofrescripte und Centralbehörden geleitet, durch reisende Commissarien controllirt wurde, so auch das getheilte Landrathsamt der Friedensrichter. Die Central-

behörden behielten in der Regel concurrirende Polizeigewalten. Noch heute sind der Minister des Innern, die Richter der Kings Bench und andere Staatsbeamte „Friedensrichter ex officio." Allein schon im späteren Mittelalter hatten sich die Verhältnisse soweit consolidirt, daß das Aufsichts- und Abberufungsrecht in der Regel von der King's Bench ausgeübt wurde, welche schon die Gestalt eines festen Richtercollegiums gewonnen hatte. In der Zeit der Tudors machten die Assisenrichter ihre Stellung als Aufsichtsbeamte oft noch mit Barschheit geltend. In Fällen, wo die Staatssicherheit im Spiel war, hat das privy council (Staatsministerium) unter den Tudors und unter den Stuarts seine concurrirende Obergewalt über die Friedensrichter noch sehr fühlbar gemacht, bis der schwere Mißbrauch dieser Ministergewalten die Aufhebung der „Sternkammer" durch 16 Car. I. cap. 10 herbeiführte.

Mit diesem entscheidenden Act ist die administrative Oberinstanz abgeworfen. Es bleibt nur die gerichtliche Controllinstanz durch die Writs der Reichsgerichte übrig und in bedeutsamer Wirksamkeit. Trotz der Tüchtigkeit des Friedensrichteramts würden sociale und Parteieinflüsse, sowie provinzielle Sonderneigungen, unfehlbar sich auch im selfgovernment geltend gemacht haben ohne einen festen, von solchen Einflüssen unabhängigen Regulator. Die wirksame Weise, in welcher durch die Writs der Reichsgerichte alle Organe des selfgovernment zur Erfüllung ihrer gesetzlichen Obliegenheiten zu zwingen, die Ueberschreitung ihrer Befugnisse zu hindern sind, hat den wohlthätigsten Einfluß auf Consolidirung und Fortbildung des Ganzen geübt. Für die fortschreitenden Bedürfnisse der innern Verwaltung genügte indessen diese Oberinstanz nicht. Sie stand örtlich zu fern, um die concreten, thatsächlichen Verhältnisse genügend würdigen zu können; sie war ihrer ganzen Stellung nach fast nur für Rechtsfragen wirksam, zeitraubend, und daher womöglich auf principiell bedeutende Fragen zu beschränken. Der Mißbrauch dieser Beschwerdeinstanz durch die Interessenten und das wachsende Bestreben der Kreisverwaltung nach Selbständigkeit führten nun zu folgenden Fortbildungen:

1. In einer wachsenden Reihe von Fällen wurden die Decrete der einzelnen Friedensrichter für endgültig erklärt. Da alle diese Verhältnisse empirisch durch eine Kette von Parlamentsacten durch wirklich Sachverständige geregelt wurden, so ließ sich ermessen, in welchen Fällen die order oder conviction eines Friedensrichters oder zweier Friedensrichter für endgültig erklärt wer-

den konnten, ohne Rechtsgrundsätze oder erhebliche Interessen zu gefährden. Es ist dies zuletzt in der Mehrzahl der Fälle geschehen.

2) Wo aber eine Appellationsinstanz unentbehrlich schien, sind seit dem 18. Jahrhundert regelmäßig die collegialischen Sitzungen der Friedensrichter mit Beobachtung gewisser Formen und Fristen zur ordentlichen Oberinstanz gemacht worden. Die Entscheidung blieb damit im Kreise des selfgovernment, umgeben von den Garantien collegialischer Entscheidung und öffentlicher Verhandlung. In der Mehrzahl der Fälle konnte diese Entscheidung für endgültig erklärt werden, namentlich wo der Schwerpunkt des Verfahrens in einer question of fact liegt. Das praktische Bedürfniß führte dabei noch weiter zu einer Theilung der Mittelinstanz in zwei Stufen:

a. Die Special Sessions, als kleinere Kreisamtsbezirke von durchschnittlich 3 bis 4 Quadratmeilen, bilden eine durch neuere Gesetze stückweise gebildete Zwischeninstanz für Ernennung, Bestätigung, Entlassung der Kirchspielsbeamten, für Communalsteuerreclamationen, Feststellung der Geschworenenlisten und darauf bezügliche Reclamationen, Revision von Gemeinderechnungen, Entscheidungen über das Niederlassungsrecht, über Wegestreitigkeiten, Ertheilung der Schank- und analoger Concessionen, Regulirung der Polizeistunde, für analoge Geschäfte der Milizverwaltung &c. — immer solche, welche mehr örtliche und persönliche Kenntniß voraussetzen.

b. Die Allgemeinen Quartalsitzungen der Friedensrichter der Grafschaft bilden die Verwaltungsbehörde für das Grafschaftsvermögen, Ausschreibung der Kreissteuer, Beschaffung der Kreisgerichts- und Polizeilocale, Ernennung des Kreissecretärs und Kreisrendanten, Erlaß von localen Polizeiregulativen und Gebührentarifs, Concessionsertheilungen für Irrenhäuser, Pulverfabriken, Abdeckereien, Maß- und Gewichtsverwaltung, Verwaltung der Grafschaftsgefängnisse und Irrenhäuser, Beschaffung der Milizzeughäuser, Oberleitung des Aushebungsgeschäfts der Miliz, Verwaltung der Grafschaftsbrücken, Oberleitung der Wegeverwaltung, sowie die Beschwerdeinstanz gegen Entscheidung der einzelnen Friedensrichter und der Special Sessions in den ihnen gesetzlich überwiesenen Fällen. In dieser Beschwerdeinstanz kann eine Berichtigung der thatsächlichen Feststellungen (question of fact) noch vorkommen; Versäumtes mancherlei Art ist in den Quartalsitzungen nachzuholen. Im Allgemeinen aber erkennt man auch in England an, daß die Oberinstanz aller Verwaltung mehr Rechtsfragen (Principienfragen)

zu berichtigen geeignet ist, während für die zuverlässige Ermittelung der thatsächlichen Wahrheit schon in erster Instanz Sorge getragen werden muß, wie dies nur durch eidliche Zeugenverhöre und contradictorische Beweisaufnahmen geschehen kann. Das Verfahren heißt zwar in Nachbildung der Gerichtsverfassung Appellation, ist aber durch Praxis und Gesetzgebung immer kürzer und gleichmäßiger in die Form einer Recursinstanz übergegangen, welche namentlich bei den Quartalsitzungen durch mündliches Plaidoyer der Anwälte verhältnißmäßig einfach erledigt wird. Die Gesammtzahl der Fälle, in denen der appeal zulässig, ist nach Gesetz und Praxis eine ziemlich geringe.

Diese Mittelinstanz hat also wiederum analog der Gerichtsverfassung eine collegialische Gestalt angenommen durch Vereinigung der zum Bezirk gehörenden Friedensrichter, — natürlich unter Ausschließung des Friedensrichters, dessen Entscheidung angefochten wird, von der Beschlußnahme. Möglich war diese Mittelbildung nur mit einem System ernannter Beamten des selfgovernment. Gewählte Boards können unter keinen Umständen einen Gerichtshof über die streitige Auslegung und Anwendung der Verwaltungsgesetze bilden. Der einzige Versuch in der Metropolis, eine gewählte Mittelinstanz als Appellhof in Fragen der Gesundheits-, Baupolizei- und Straßenverwaltung zu bilden, ist recht übel gerathen, — ungeeignet sowohl für eine wirkliche Geschäftsführung als für die Entscheidung streitiger That- und Rechtsfragen.

3) Die Controllinstanz der Reichsgerichte konnte sich nach Einschiebung der Mittelinstanzen nun wirklich auf erhebliche Recusationsfälle und principiell wichtige Rechtsfragen beschränken. Die englische Gesetzgebung hat die Mühe nicht gescheut, in vielen hundert Verwaltungsgesetzen zu erwägen, ob und welche Oberinstanz im selfgovernment stattfinden und worüber sie entscheiden soll: im Gegensatz der Gemeindeordnungen der modernen Erwerbsgesellschaft, die nach weit ausgesponnenen Artikeln ihre Dorf-, Stadt- und Kreisparlamente in ein allgemeines „Oberaufsichtsrecht" der Staatsbehörden verflachen, welches die erstrebte Selbständigkeit wieder aufhebt. In den heutigen Zuständen, wie durch einen leichten Fingerdruck einer sinnreich geordneten Maschine, reichen ein paar hundert Decrete des Reichsgerichts alljährlich aus, um die ganze innere Verwaltung aus dem Machtbereich des zeitigen Ministeriums herauszuziehen und gegen die socialen und politischen Parteien in und außer dem Parlament sicher zu stellen.

Die Gestaltung der ersten wie der Oberinstanzen ergiebt aber, daß das durch selfgovernment fundirte System der Rechtscontrollen kein einfaches oder patriarchalisches sein kann. Das englische Verwaltungsrecht war schon am Schluß des Mittelalters ein verwickeltes. Es bildete sich kräftiger und lebendiger als die continentalen Systeme durch die massenhafte Betheiligung der höheren und Mittelstände: es ist aber als fortschreitendes Ganzes niemals einfacher geworden. Alle Vorstellungen von der Wohlfeilheit, natürlichen Einfachheit, patriarchalischen Naturwüchsigkeit des selfgovernment, sind Irrthümer, die absichtlich oder unabsichtlich gehegt und genährt, neue Irrthümer auf dem Continent erzeugt haben. Auch genügt das selfgovernment für sich nicht, um die feste Handhabung des Verwaltungsrechts zu sichern. Vollendet wurde das System erst durch die Reichsgerichtshöfe, welche als feste Ringe den inneren Bau einhegen, und direct als gerichtliche Controllinstanz, indirect durch Entscheidungen über die bindende Kraft der Verordnungen und über die Verantwortlichkeit der Beamten den Schutz des öffentlichen Rechts vollenden. Dieser Instanzenzug der Gerichtshöfe geht dann weiter bis in das Oberhaus hinauf, welches als die mächtigste stabile Körperschaft des Landes wieder eine Obercontrolle über die beamteten Gerichtshöfe für die Auslegung der höchsten Principienfragen des Landesrechts bildet.

Mit unermüdlicher Ausdauer haben die Parlamente den schon im Mittelalter ausgesprochenen Grundsatz, „daß dem Einzelnen kein Unrecht geschehen kann, für welches die Verfassung nicht ein Mittel der Abhülfe bestimmte“, weitergeführt. Freilich mit vielen Unterscheidungen, beruhend auf den Erfahrungen der aufeinander folgenden Parteiverwaltungen, die aus eigener Uebung kennen lernten, welche Rücksichten des Staatsdienstes namentlich bei der Beamtenverantwortlichkeit inne zu halten sind. Das Schlußresultat ist allerdings ungefähr das von Lord Holt gerühmte: „The constitution of England, has wisely distributed to several courts the determination of proper causes, but has left no subject in any case where he is injured, without his adequate remedy, if he will go to the right place for it.“ — Selfgovernment, Assisenhöfe mit Jury, Reichsgerichte und Oberhaus sind so in einander geflochten, um den Conflict mit der ganzen Machtfülle der Staatsgewalt, und selbst mit einer mit der Wucht einer von der herrschenden Partei getragenen Parlamentsregierung ertragen zu können. Die rechtlichen Controllinstanzen sind nach langen und schweren Erfahrungen ab-

sichtlich so organisirt, um die Reibungen zwischen Macht und Recht über den ganzen Staatskörper an unzähligen Punkten zu vertheilen. Die Competenzverhältnisse sind systematisch so gestaltet, um die ganze Landesverwaltung, die Anwendung der Gesetze und Verordnungen des öffentlichen Rechts, die Deutung der Landesverfassung, völlig unabhängig von dem System der zeitigen Minister zu stellen, — und darauf eben beruht die Möglichkeit einer gesetzmäßigen Regierung durch Parlamentsparteien und Parteiministerien. „Der leitende Grundzug der englischen Verwaltung ist, daß die administrative Gewalt die Gesetze in Beziehung auf Privatpersonen nur ausführen kann nach vorhergegangenem richterlichen Spruch, außer dem Falle, wenn sie sich bei der Entscheidung der Verwaltung beruhigen" (Cox, Commonwealth 351). Es ist dies die stärkste Seite der englischen Verfassung, welche der zersetzenden Macht der modernen Gesellschaft noch widersteht, — der nationalste Grundzug, und darum den romanischen Völkern Europas schwer verständlich.

Das vieldeutige Wort der „Verantwortlichkeit" bedeutet innerhalb dieses Organismus die rechtliche Verantwortlichkeit der Minister auf Anklage des Unterhauses, welche aber nicht isolirt in das Verwaltungsrecht eingeschoben, sondern ein ergänzendes Glied der rechtlichen Verantwortlichkeit des Beamtenthums überhaupt ist.

Die romanische Staatsbildung stellte von jeher die jurisdictio unter das imperium, den Rechtsweg unter die Regierungsgewalt, die Rechtscontrollen unter die administrativen Controllen des Staats. Das daraus hervorgehende Verhältniß von Verwaltung und Justiz in Frankreich unter dem ancien régime, ist in Gn. II. 1222—1245 dargelegt. Die Gerichtsverfassung ist hier, wie überall, der Grundtypus der Staatsverfassung. Schon seit dem 15. Jahrhundert war in dem procureur royal das wirksame Organ entstanden, um die Berücksichtigung der königlichen Interessen, später die Befolgung der königlichen Verordnungen in den Feudalgerichten zu „überwachen", deren Besetzung von der Krone noch unabhängig war. Die Verwaltung „überwacht" die Gerichte bis heute.

Napoleon I. hat alle feudalen Elemente aus diesem Gerichtswesen beseitigt und von oben herab den reinen Beamtengerichten eine gewisse Stabilität und Selbständigkeit gegeben, um den Anforderungen der neuen Gesellschaft an eine in Privatverhältnissen unparteiische Rechtspflege zu genügen. Die gewohnten Verhältnisse der Staatsanwaltschaft als „Gesetzeswächter" wurden indessen beibehalten, obgleich der zu bewachende Hauptgegenstand, die Feudalgerichte, weggefallen war. Die gewohnte Bureauverfassung des ministère public bot unverkennbare Vorzüge dar für alle Justizverwaltungsgeschäfte außer der Urtheilssprechung. Ebenso maßgebend war der politische Gesichtspunkt, welcher stets das öffentliche Interesse höher stellt als das Einzelrecht. Diese Grundrichtung des französischen Lebens war seit 1790 mit der Neubildung der Gesellschaft stärker hervorgetreten als jemals. Trotz aller Attribute der Justiz hielt daher der napoleonische Staat

starke Hand über den Gerichten, damit sie nicht wie die altfranzösischen Parlamente Hindernisse höherer Interessen des neugewordenen Staats werden möchten. Es geschah auch das in Uebereinstimmung mit dem nationalen Willen des neuen „Volkssouveräns", welchem es unverständlich war, wie man das Gesammtinteresse an selbgesetzte Schranken fesseln, eine höchste Gewalt nach bindenden Gesetzen handhaben und deren Abänderung auf den weitläufigen Weg der Gesetzgebung verweisen sollte. Als später die neufranzösische gentry in constitutionellen Staatsformen zu entscheidendem Einfluß gelangte, fand man eine Regierung durch Minister in Uebereinstimmung mit der jedesmaligen Majorität der zweiten Kammer als die par éminence „praktische", unmittelbar zum Ziele führende Regierungsform. Eine die zeitige Verwaltung unbedingt bindende Gesetzgebung wurde schon deshalb mit Abneigung angesehen, weil sie zu einem veto der ersten Kammer führte, in welcher Reste der alten Gesellschaft wieder Platz zu nehmen begannen. Kaiserthum und constitutionelles Regime blieben daher in dem Grundgedanken einig, daß die Justiz ihren täglichen gemessenen Gang gehe, aber niemals ein Hemmniß für das werde, was im Gesammtinteresse der Zeit nothwendig oder nützlich erscheine. Selbst der Legitimismus fand keinen Anstoß daran, daß diese Gerichtsverfassung sogar auf einen periodischen Dynastiewechsel eingerichtet blieb. Aus der grundsätzlichen Unterordnung aller Rechtscontrollen unter diesen Gesichtspunkt ergab sich:

1) daß die Civilgerichte zwar für die Entscheidung des gewöhnlichen Privatrechtsstreits ihren unabhängigen Gang gehen. Um einem entschiedenen Willen der Staatsgewalt zu widerstehen, ist aber ihre Verfassung bedeutungsvoll abgeschwächt durch das bewegliche System der Commissionen, welches von unten herauf den Friedensrichtern die volle unabsetzbare Richterstellung versagt, die Collegien in wechselnde Abtheilungen und Commissionen auflöst und durch absetzbare Agenten der Centralverwaltung eine fortlaufende Gesetzeswacht und Disciplin übt. Da in der Civiljustiz ernste Collisionen jedoch selten eintreten, so ist auf diesem Gebiet die Anstandsrücksicht in hohem Maße gewahrt, weit mehr als in der neupreußischen Nachbildung.

2) Im Strafverfahren sind die öffentlich-contradictorischen Formen mit Jury gewahrt, aber jeder Widerstandskraft gegen die Staatsgewalt als Rechtscontrolle beraubt. Die ganze Strafverfolgung ist durch absetzbare Agenten (mit Beobachtung verschiedener Anstandsrücksichten) der Centralverwaltung zur Disposition gestellt; die Untersuchungsrichter sind widerrufliche Commissarien, Assisenrichter und Correctionalgerichte wechselnde Commissionen geworden; die Jury eine Commission von Vertrauensmännern des Präfecten. Eine widerstandsfähige Rechtscontrolle gegen die zeitigen Machthaber kann hier an keiner Stelle entstehen. Alle Regierungen und alle Parteien waren durch diese Gerichtsverfassung über die Strafgesetze hinaus gehoben, sowohl für ihre Maßregeln, wie für ihre Beamten. Die Machtmittel der öffentlichen Meinung, die Presse und Vereinsgesetze waren damit jeder Regierung zur Verfügung gestellt, — unter allseitiger Uebereinstimmung der Mächte, die hier der Reihe nach zur Herrschaft gelangten.

3) Die indirecten Controllen der Gerichtsverfassung endlich sind gebrochen durch das aus der Volkssouveränetät hervorgegangene System der Theilung der Gewalten, welches den Grundsatz der „Selbständigkeit der Administration" als den höchsten Grundsatz des französischen Staatswesens

an die Spitze stellt, über welchen schon die französische Republik frühzeitig einig wurde. Daß der „oberste" Grundsatz der „Selbständigkeit der Verwaltung" die absolute Negation des Rechtsstaats und der Rechtscontrollen im Staat bereits in sich enthält, hat bisher noch keine Partei in Frankreich anerkennen wollen. Es folgt daraus vorweg, daß gegen das Regulativrecht der Centralgewalt im intérêt public der Rechtsweg versagt bleibt; daß die Verwaltung jeder Zeit durch Competenzconflicte jede Thätigkeit der Gerichte zum Stillstand bringen kann; es folgt in weiteren Consequenzen die Attributivjustiz der Verwaltungsbehörden über vermögensrechtliche Streitfragen; das ausschließliche Recht der Verwaltung zur Entscheidung über jeden act administratif, auch wo er als Zwischenpunkt in dem Gerichtsverfahren auftritt, und eine Reihe anderer Besonderheiten der französischen Ressortverhältnisse im Gegensatz der deutschen. Es liegen dabei nicht nur nationale Lebensanschauungen im Hintergrunde, sondern auch bedeutende Transactionen der Interessen. Vor Allem wird das Justizpersonal durch die „Selbständigkeit der Verwaltung" der sein Gewissen und seine Stellung bedrohenden Conflicte enthoben, und durch eine mustergültige Arbeitstheilung und bequeme Geschäftsformen so gestellt, um jeden Richter, Staatsanwalt, Advocaten, Anwalt und Notar zum Lobredner dieser Einrichtungen zu machen. Das droit civil und das droit administratif haben sich geschäftlich in ihrem Kreise vortrefflich eingerichtet, und die selbstgefällige Eitelkeit der industriellen Gesellschaft betrachtet diese Einrichtungen als eminent „praktisch", im Gegensatz der schwerfälligen Grundlegung des englischen und deutschen Staats. Die meiste Widerstandskraft gegen diese Verflachung des Wohlfahrtsstaats würde relativ die Collegialverfassung der Gerichte zeigen, die auch durch Disciplinargewalten schwer zu brechen ist. Aber gerade hier bewährt sich die Feinheit des napoleonischen Systems der Commissionsbildung. Es bedarf immer nur kurzer Fristen für die Manipulationen eines Justizministers, um in dem höchsten Gerichtshof und in den entscheidenden Mittel- und Unterstellen die rechten Personen an die rechten Stellen zu setzen. In Verfassungsconflicten verschwinden dann die hinderlichen 1, 3, 5 oder 7 Richter-Commissarien spurlos, indem die Verwaltung an den Stellen, auf die es ankommt, das Personal etwas anders gruppirt. Die Maschinerie wirkt einfach, unbemerkt von dem Publikum, sicher und selbstverständlich; sie muthet Niemandem eine Verläugnung seiner Meinung zu, macht keinen Märtyrer, und stellt mit einem Fingerdruck jederzeit die „Conformität" zwischen Rechtsprechung und Verwaltung her.

Diesem Wirkungskreis der Gerichte ist nun gegenübergestellt das Gebiet der „selbständigen Verwaltung." Es ist mit großer Sicherheit abgegrenzt und dafür ein „droit administratif" gebildet, als ein droit qui règle les rapports des citoyens avec les services publics et des services publics entre eux. Nach dem Grundsatz der Theilung der Gewalten wird dies Gesammtgebiet von den Gerichtscontrollen scharf abgeschieden und gegen gerichtliche Einmischung sicher gestellt. Der französische Gesetzgeber erkennt indessen das Bedürfniß einer Continuität und Stetigkeit der Grundsätze auch auf diesem Gebiet an und führt dasselbe parallel dem englischen System in folgenden Formationen durch.

A. Die ordentlichen Verwaltungsbehörden und Verwaltungsgerichte der unteren Instanzen sind die Präfecten und Unterpräfecten nach dem System der commissaires départis. Der dazwischen

geschobene Präfecturrath, d. h. eine Commission von jugendlich strebsamen Beamten unter Vorsitz, unter einer voix préponderante und suspensivem Veto des Präfecten, mit ihrem formlosen Verfahren, bietet nur die Scheingarantien einer Gerichtsverfassung dar. Der Sache nach liegt die Handhabung des gesammten Verwaltungsrechts in den Händen absetzbarer Agenten, welche jeden Augenblick zur Disposition der zeitigen Centralverwaltung stehen. Und dies Verhältniß ist es, welches eine „Decentralisation" in Frankreich unmöglich macht: man kann das öffentliche Recht nicht in inappellable Präfecten enden lassen.

B. Die Controllinstanz der Präfectenverwaltung, das conseil d'état, gewann unter diesen Verhältnissen seine hervorragende, mustergültige Bedeutung. In der Einsicht, daß eine Verwaltung, welche die Gerichtscontrollen abstreift, der Ordnung und Stetigkeit allermindestens in ihrer höchsten Instanz bedarf, ist dem conseil d'état die Formation der Gerichte mit festen Abtheilungen gegeben. In der Besetzung und dem Verfahren waltet das Bestreben, ihn zur Spitze des droit administratif in gleicher Bedeutung zu machen, wie den Cassationshof für das Recht der Gerichte. Hier erfolgt also die Entscheidung über die streitigen Fragen der Verwaltungsgesetze, Verordnungen und Regulative — des sogenannten „contentieux" — mündlich, contradictorisch, durch rechtsverständige Advocaten. Seit 1832 werden die Sitzungen der Abtheilung en matières contentieuses gleich den Gerichtsverhandlungen in öffentlichen Audienzterminen gehalten. — Allein all dieser Glanz eines Verwaltungsgerichtshofes beruht doch nur auf der Anerkennung von Nützlichkeitsgründen einer gleichmäßigen Handhabung der Staatsgewalten. An eine widerstandsfähige Rechtscontrolle gegen die zeitigen Machthaber, gegen den Empereur im kaiserlichen, gegen den Ministerrath im constitutionellen Staat, ist nicht gedacht. Die zeitige Staatsgewalt behält sich die Vollziehung der Beschlüsse vor, und die verschiebbare Stellung der Mitglieder eröffnet jederzeit eine veränderte Besetzung des conseil, wenn dessen Praxis in einen ernsten Widerspruch mit den zeitigen Intentionen der Machthaber treten sollte. Es handelt sich in dieser Verwaltungsjustiz schließlich nicht um bindende Rechtsgrundsätze, sondern um Abwägung eines „Gesammtinteresses" gegen die Einzelinteressen, wie dies auch in Frankreich anerkannt und ausgesprochen wird.

Den Angelpunkt des Systems bilden die Collisionsfälle, in welchen auch Frankreich ein writ of certiorari einschiebt, aber in umgekehrter Richtung. Im Collisionsfalle entscheidet im englischen Recht das Reichsgericht nach Rechtsgrundsätzen, und zwingt dadurch die Verwaltung, innerhalb der Gesetze zu bleiben. Im droit administratif tritt ein sogenannter Competenzconflict ein, der die Gerichte einfach bei Seite schiebt, und vom Gesichtspunkt des öffentlichen Interesses aus jede Civil- oder Strafsache vor die Verwaltungsjustiz zieht. Das Abberufungsrecht (certiorari) übt hier der Präfect, indem er innerhalb einer gesetzlichen zur Correspondenz mit dem Minister ausreichenden Frist den „Attributionsconflict" erhebt, der dann zur Verhandlung an die Abtheilung des Staatsraths geht, dessen Beschluß durch allerhöchste Ordonnanz zur Ausführung kommt. Der unzweideutige Sinn der Einrichtung ist, im letzten Collisionsfall stets die Rechtscontrolle dem „Gesammtinteresse" d. h. der zeitigen Staatsgewalt, unterzuordnen. Natürlich waltet dabei nur die Absicht ob, in seltenen Fällen von dieser Befugniß Gebrauch zu machen, wo das bestehende Recht mit einem Hauptinteresse der Gewalt in Widerspruch tritt, d. h. gerade dann, wenn die Rechtscontrolle im

Staate nothwendig ist, um die Verwaltung endgültig an die Gesetze zu binden. Durch Reglement vom 26. October 1848 wurde ein Versuch gemacht, an diesem Angelpunkt einen Gerichtshof einzuschieben; der unüberwindliche Grundzug kommt aber 1852 von Neuem zur Geltung, unter Widerherstellung der alten Stellung des conseil d'état.

C. Die Rechtscontrolle durch die persönliche Verantwortlichkeit des Beamtenthums war der ganzen Anlage nach mit diesem Verwaltungssystem unvereinbar. Es verstand sich zunächst, daß die Strafverfolgung von Amtsvergehen in Händen der Staatsanwaltschaft dem zeitigen Ministerium zur Disposition gestellt wurde. Zum Zweck der „Conformität" mit dem Gesammtsystem der zeitigen Verwaltung wurde aber damit cumulirt das vorbehaltene Recht des Staatsraths zur Entscheidung, ob ein Staatsdiener gerichtlich verfolgt werden dürfe. Man erkennt allerseits an, daß diese administrative Vorentscheidung die zeitige (kaiserliche oder constitutionelle) Verwaltung, ihre Maßregeln und ihre Beamten über die bestehenden Verbotsgesetze hinweghebt. Alle Anläufe dagegen scheitern aber an dem Grundsystem des droit administratif, der „Selbständigkeit der Verwaltung."

D. Das System der Ministeranklage als Schlußstein der Garantien des öffentlichen Rechts ließ sich in dies Staatssystem nicht einschieben. Die einzelnen Anläufe wichen immer wieder der herrschenden Vorstellung der Gesellschaft, daß die rechtliche Ministeranklage ein für die heutige Civilisation „überwundener Standpunkt" sei, daß aus dem englischen System vielmehr nur die „politische" Ministeranklage zu übernehmen sei, das heißt der Grundsatz von der stetigen Conformität der Minister mit der Majorität der zweiten Kammer. Da die Gesellschaft eine Regierung nach Gesetzen, — nach Rechtsgrundsätzen, welche sie selbst binden und nur im Wege der Gesetzgebung geändert werden können, — überhaupt nicht will, so bleibt jeder Versuch, den prekären Zustand dieses öffentlichen Rechts zu ändern, zu einer rechtlich begrenzten Staatsgewalt, zu rechtlich erzwingbaren Grundrechten zu gelangen, in der französischen Gesellschaft vergeblich.

Diesem geschlossenen System eines Wohlfahrtsstaats stand gegenüber der preußische Staat im Jahre 1848 mit den solidesten Grundlagen einer Gerichtsverfassung und eines Verwaltungsrechts, wie sie kaum in einem anderen Staate des Continents in ähnlicher Weise vorzufinden waren. Es kam darauf an, mit Einführung der Interessenvertretung in dies Staatswesen (constitutioneller Verfassung) den Rechtscontrollen diejenige Verstärkung zu geben, deren sie bedürfen, sobald das Parteiwesen seinen unmittelbaren Einfluß in die Gesetzgebung erstreckt, und mittelbar auch die Verwaltung und die Justiz zu ergreifen beginnt.

Es bedurfte zunächst einer Reform der Justizverfassung durch Aufhebung der Patrimonialgerichte, der privilegirten Gerichtsstände und des Inquisitionsprozesses. Anstatt durch diese Reform zugleich die nothwendigen Rechts- und Gerichtscontrollen einzuführen, die vorhandenen zu verstärken, wurden vielmehr folgende Wege eingeschlagen.

1) Aufhebung der Unabsetzbarkeit und Collegialität der Gerichte. Von unten herauf gehend setzt man an die Stelle des wichtigen Amts der stehenden Einzelrichter, Einzelcommissarien, welche durch den Justizminister (Gesetz vom 29. April 1851 Art. VII) abgeordnet werden. An die Stelle der

Gerichtscollegien treten Commissionen von 3 Beamten in erster Instanz, 5 Beamten in zweiter Instanz, 7 Beamten in dritter Instanz. Die Bildung dieser Commissionen wird den Regulativen der zeitigen Verwaltung überlassen, vermöge deren der Justizminister die Vorsitzenden aller Commissionen in der Hauptstadt, die Vorsitzenden der Senate und Commissionen der Appellationsgerichte ernennt. Die übrigen Mitglieder werden von dem Vorsteher der Gerichtshöfe designirt, — alljährlich wechselnd oder nach Bedürfniß öfter. Bei dem Obertribunal war die Bildung von Senaten schon durch Cab.-Order v. 19. Juli 1832 dem Justizminister übertragen. Unter dem Namen eines „Senats" bestehen hier Commissionen von sieben Mitgliedern oder Hülfsarbeitern, deren Auswahl durch eine ministerielle Auslegung der Cabinets-Order von 1832 als Regulativvorschrift (!) erklärt wird. — Zur Bildung aller dieser Commissionen steht dem Minister zur Disposition ein Personal von mehren Tausend Richtern und Hunderten von Hülfsarbeitern, unter Beseitigung des älteren Grundsatzes der Anstellungen nach dem Dienstalter. Das Personal war 1849 um noch tausend neue Richter- und Staatsanwaltstellen vermehrt und zur patronage des Ministers gestellt. Ebenso die gesammte Advocatur, deren Amtsstellung und Monopol beibehalten wird und die ministerielle patronage um etwa 1100—1300 Stellen vermehrt, durchschnittlich werthvoller als die Richterstellen. Da aber nach den veränderten Geldverhältnissen die Gehalte der Kreis- und Stadtgerichte zum dauernden Lebensunterhalt nicht ausreichen, so wird das Gesammtpersonal auf die Beförderung zu einer höheren Amts- oder einer Anwaltstelle als Existenzfrage hingewiesen und in die persönlichste Abhängigkeit vom zeitigen Minister gesetzt. Die Kammerverhandlungen ergeben, daß man alles dies als eine „Consequenz des constitutionellen Staatssystems" ansah, und daß der Beamtenstandpunkt in der „Unabsetzbarkeit" der Richter nicht die Stabilität des Richteramts und der Collegien, sondern nur die Sicherung des etatsmäßigen Gehalts sah.

2) Im Gebiet der Strafjustiz wurde zunächst das ganze Strafverfolgungsrecht zur Disposition des Ministerraths gestellt durch Einführung der französischen Staatsanwaltschaft mit dem Grundsatz der Einheit, Untheilbarkeit und Entlaßbarkeit der Beamten. Während die Gesetzgebung ein Strafrecht nach unabänderlichen absoluten Rechtsgrundsätzen proklamirt, wandelt man durch diese Einrichtung die Praxis des Strafrechts nach dem Grundsatz der relativen Theorien um. Man macht selbst bei Privatverbrechen die Genugthuung des Verletzten von einer administrativen Erwägung abhängig. Im Gebiet der Staats- und Amtsverbrechen wird durch das ministère public die Strafverfolgung zur Disposition des zeitigen Ministers gestellt; Preß- und Vereinsgesetze zur Anwendung oder Nichtanwendung auf die verschiedenen Parteien anheimgegeben. — Dies System der Strafverfolgung tritt dann in Verbindung mit dem System der Gerichte, welches an die Stelle aller Polizeirichter, aller Untersuchungsrichter, der Correctionalgerichte, der Appellhöfe und des Cassationshofes bewegliche Commissarien und Commissionen setzt, jährlich wechselnd oder öfter, nach Bedürfniß. Die Jury wird zu einer von den Polizeibehörden gebildeten Commission. Zehn vom Justizminister ernannte Commissarien bilden den „Staatsgerichtshof" für die Verbrechen des Hochverraths und Landesverraths. — In Preußen, wo die Richtercollegien die älteste Geschichte haben, hätte man die Einsicht erwarten sollen, daß der politische, juridische, moralische Werth der Collegien, wie der Schöffen, allein auf der dauernden Stellung der Personen im richterlichen Geschäftskreis, auf

dem dauernden Zusammenwirken mit den Amtsgenossen, auf der Zusammengewöhnung beruht, welche den moralischen Gesammtwillen des Collegiums erzeugt. Der amtszünftige Geist des Beamtenthums hatte sich anscheinend auch gegen diese Einsicht abgestumpft.

3) Die indirecten Controllen der Verwaltung durch die Gerichte (durch ihre Aussprüche über Preßvergehen, Verleumdung, Widerstand gegen die Obrigkeit 2c., in allen Civil- und Strafprozessen, in welchen die Gesetzlichkeit einer Verwaltungsmaßregel die Vorfrage bildet) werden nicht dem Bedürfniß des constitutionellen Staats entsprechend verstärkt, sondern aufgehoben. Es geschieht dies zunächst, indem die Strafverfolgung, von den Gerichten abgelöst, ausschließlich zur Disposition des zeitigen Ministers gestellt wird. Damit cumulirt wird noch das administrative Abberufungsrecht (certiorari) gegen jede gerichtliche Verfolgung eines Beamten im Civil- oder Strafverfahren (Gesetz vom 13. Februar 1854). Um den Gerichten die Innehaltung der Grenzscheide zwischen Gesetz und Verordnung zu entziehen, wird aus einer fremden Verfassung folgende Resolution übersetzt:

> Artikel 106 der Verfassungs-Urkunde: „Die Prüfung der Rechtsgültigkeit gehörig verkündeter Königlichen Verordnungen steht nicht den Behörden, sondern nur den Kammern zu."

Zugleich war dem Ministerrath im Artikel 63 anheimgegeben, unter seiner „Verantwortlichkeit" Verordnungen mit Gesetzeskraft zu erlassen, welche der Verfassung nicht zuwiderlaufen, worüber dann wieder nicht die Gerichte zu entscheiden haben. Als Consequenz der „constitutionellen" Regierungsform wurde endlich ein Disciplinarverfahren mit Entlassungsrecht gegen das gesammte Richterpersonal durchgeführt (Gesetz vom 7. Mai 1851), mit dem Erfolg, auch dieses Glied des Staatsorganismus in einer „Conformität" mit der zeitigen Ministerverwaltung zu erhalten. Es war den verschiedenen Departementsministern schon seit längerer Zeit gewissermaßen zum Ehrenpunkt geworden, das Richteramt, wie in Rang und Uniform, so auch in der „Disciplin" auf einen Fuß mit den übrigen Beamten zu bringen. In Consequenz dieser Einrichtung sprach alsbald der höchste Disciplinarhof den Grundsatz aus, daß es zu den Pflichten des Richters und Anwalts gehöre, außer dem im Gesetz ausgesprochenen Staatswillen sich auch nach den anderweit ausgesprochenen Intentionen des Königs und des zeitigen Ministerraths zu achten, — ohne zu bedenken, daß eine solche Auffassung dem Beruf des Richters widerspricht, die Rechtscontrollen der Staatsverwaltung aufhebt und das Richterthum wie die Advocatur in die subalterne Stellung des englischen civil service setzt.

Nachdem diese Verwüstungen in die „Gerichtsverfassung Friedrich's des Großen" hineingetragen waren, wandte sich der „Ausbau" des constitutionellen Staats dem eigentlichen Verwaltungsrecht zu.

Die Möglichkeit und das Wesen der parlamentarischen Regierung nach dem englichen System beruht vorweg darauf, daß alle Auslegung des streitigen öffentlichen Rechts von der zeitigen Ministerverwaltung getrennt wird, wie dies schon vor 200 Jahren durch 16 Car. I. cap. 10. 11 reichsgrundgesetzlich ausgesprochen war. Parlamentarische Minister sollen niemals in die Lage kommen, streitige Gesetzparagraphen oder Verfassungsparagraphen selbst zu interpretiren. Die preußische Ministerverwaltung und Kammergesetzgebung faßte dies Verhältniß dagegen in folgender Weise auf:

A. Landräthe und Regierungen bleiben als Verwaltungsgerichtshöfe erster und zweiter Instanz stehen. Die Reform beginnt aber damit, Oberpräsidenten, Präsidenten, Vicepräsidenten und sämmtliche Landräthe als entlaßbare Beamte zur Disposition der zeitigen Minister, die Regierungen auf den Fuß der französischen Präfecturräthe zu stellen. Als vermeintliche „Consequenz des constitutionellen Princips" kam noch die neue Idee hinzu, daß alle Organe des preußischen Verwaltungsrechts nach dem Grundsatz der „constitutionellen" patronage parteimäßig ernannt werden müßten, in Conformität mit dem Programme der zeitigen Minister, daß diese parteimäßige Ernennung auch für die Richter, überhaupt eigentlich für das ganze Staatsbeamtenthum die selbstverständliche „Consequenz des constitutionellen Systems" sei. Der Localeinfluß der Landräthe mit ihren ungemessenen Gewalten in allen Zweigen der Polizei, der Steuereinschätzungen, der Militäraushebungen, des Concessionswesens 2c., wurde vorzugsweise für geeignet erachtet, diese Beamten zu Wahlcommissarien und zugleich zu Regierungscandidaten für die Kammerwahlen zu bestimmen.

B. Die Controllinstanz dieses Verwaltungsrechts war durch die im Jahre 1808 entstandene Lücke auf die einzelnen Minister und auf den Ministerrath übergegangen. Schon im absoluten Staat war längst die Zeit gekommen, in welcher man sich sagen mußte, daß ein Staatsminister auch bei den besten Eigenschaften nicht die Garantieen der Rechtskenntniß und Unparteilichkeit darbietet, welche zu den letzten Entscheidungen über streitige Fragen des öffentlichen Rechts gehört, daß der Vortrag solcher Sachen im Cabinet des Ministers durch einen Rath oder Hülfsarbeiter auf geheime Berichte der Unterbeamten unmöglich die Form sei, um Fragen zu entscheiden, welche zum großen Theil wichtiger sind als die Spruchsachen des Obertribunals. Mit der constitutionellen Verfassung war jedenfalls der Zeitpunkt gekommen, das völlig Unstatthafte dieses Verhältnisses einzusehen, und der schon vom Freiherrn vom Stein anerkannten Uebergangs-Einrichtung ein Ende zu machen. Allein die preußischen Politiker von Fach sahen dies als ein „eigentlich constitutionelles" Verhältniß an, und wußten nur die Aenderung hinzuzufügen, daß die Hauptbeamten, Unterstaatssecretäre und Ministerialdirectoren, zu disponiblen Beamten erklärt, die collegialische Behandlung der Geschäfte bei Seite geschoben, und die controllirende Beschwerdeinstanz beim Staatsministerium, als mit dem Grundsatz der „Solidarität des Ministerraths" unverträglich, beseitigt wurde. Man kam nun schließlich zu dem Resultat, daß jeder einzelne Minister auf geheime Vorträge eines Raths oder Hülfsarbeiters als Verwaltungsgerichtshof letzter Instanz über seine eigene Competenz und über die streitigen Verwaltungssachen entscheidet. Im Gegensatz dazu bildeten dann die beiden Häuser des Landtags Petitionscommissionen, welche die streitigen Fragen sehr gewöhnlich in entgegengesetztem Sinne entschieden. Dies Herumzerren des Verwaltungsrechts zwischen wechselnden Ministern und wechselnden Kammermajoritäten wurde für das „eigentlich constitutionelle" System gehalten. Ob dagegen noch eine Immediatbeschwerde an den König zulässig und mit dem „constitutionellen" System vereinbar sei, wurde bezweifelt, von den Gestreng-Constitutionellen verneint.

Der Angelpunkt des Verhältnisses wurde unter diesen Umständen die Entscheidung streitiger Ressortverhältnisse in viel stärkerem Maße als unter der absoluten Regierung. Die Verfassungsurkunde, Art. 96, brachte zur Lösung derselben nur die allgemeine Resolution: „Die Competenz der Gerichte

und Verwaltungsbehörden wird durch das Gesetz bestimmt." Kurz vorher war aber bereits das französische System eingeführt durch Gesetz vom 8. April 1847, welches in Anerkennung der „Selbständigkeit der Verwaltungsbehörden" eine administrativ gebildete Commission ermächtigt, jeden Civil- und Criminalprozeß von den Gerichten abzuberufen und zur Entscheidung der Verwaltung zu ziehen. Der „Competenzgerichtshof" von 11 Mitgliedern bildet nominell eine Abtheilung des Staatsraths, der Sache nach eine wechselnde Commission, welche auf Vorschlag des Ministerpräsidenten (als Staatsrathspräsidenten) auf Perioden von drei Jahren ernannt wird. Der Competenzconflict findet nicht unter den Parteien statt, sondern unter den Behörden. Er wird von den Central- oder Provinzialbehörden der Verwaltung erhoben gegen die Gerichte, nicht umgekehrt. Er soll stattfinden in Fällen, in welchen das Gesetz ein gerichtliches Verfahren für unzuläßig erklärt; es handelt sich also um den logischen Prozeß der Auslegung von Gesetzen, um eine eigentlich richterliche Entscheidung. Der Competenz-Gerichtshof selbst erkennt sich als eine richterliche Behörde an, welche nach Gesetz und Recht, nicht nach Verwaltungs-Regulativen und -Rücksichten zu entscheiden habe, und er hat diesen Standpunkt auch innegehalten. Um so mehr tritt der Widerspruch hervor, daß diese rein richterliche Entscheidung nicht dem höchsten Gerichtshof übertragen, daß der höchste Gerichtshof ein Gegenstand des Mißtrauens wegen vermeintlicher Uebergriffe in die Verwaltung wird, während doch umgekehrt eine von den zeitigen Ministern widerruflich ernannte Commission die viel dringendere Vermuthung eines Uebergriffs der Verwaltung in die Justiz darbietet. Das Widersprechende des ganzen Verhältnisses wurde aber um so greller durch die halbe Annahme des französischen Systems; indem man zur Entscheidung der Vorfrage eine große Behörde einsetzt, die streitige Hauptfrage aber nicht nach französischem System durch den Staatsrath in öffentlicher Sitzung mit Beobachtung von Gerichtsformen entscheiden läßt, sondern durch den betheiligten einzelnen Minister auf confidentiellen Vortrag eines Raths oder Hülfsarbeiters!

C. Die Rechtscontrolle durch die Verantwortlichkeit der Beamten sollte nach der Verfassungsurkunde, Art. 97, verstärkt werden, sofern die Strafverfolgung eines Beamten von der Genehmigung der „vorgesetzten Dienstbehörde" gesetzlich unabhängig sein sollte. Allein in Ausführung dieser Bestimmung wurde die Strafverfolgung nun ausschließlich in die Hände der Staatsanwaltschaft gelegt und damit zur Disposition der Minister gestellt. — Daneben blieb vorläufig noch die Regreßklage gegen den Beamten nach dem älteren preußischen System stehen. — Allein das Gesetz vom 13. Februar 1854 vervollständigt alsbald nach beiden Richtungen hin die „Unabhängigkeit der Verwaltung" durch Einführung der französischen Evocation, durch welche jede Civil- oder Strafklage gegen Beamte den Gerichten abgenommen werden kann:

„Wenn gegen einen Civil- oder Militärbeamten wegen einer in Ausübung oder in Veranlassung der Ausübung seines Amts vorgenommenen Handlung oder wegen Unterlassung einer Amtshandlung eine gerichtliche Verfolgung im Wege des Civil- oder Strafprozesses eingeleitet worden ist, so steht der vorgesetzten Provinzial- oder Centralbehörde des Beamten, falls sie glaubt, daß demselben eine zur gerichtlichen Verfolgung geeignete Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse oder Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung nicht zur Last fällt, die Befugniß zu, den Conflict zu erheben."

Eine wechselnde, auf Vorschlag des zeitigen Ministerpräsidenten administrativ

gebildete Commission, soll also jederzeit die Vorfrage entscheiden, ob die rechtlichen und thatsächlichen Voraussetzungen zu einer nach dem Gesetz statthaften gerichtlichen Verfolgung im concreten Fall wirklich vorhanden sind. Glaubt er die Frage verneinen zu müssen, so entscheidet er, „daß der Rechtsweg gegen den Beamten unzulässig sei", womit die civil- und strafrechtliche Controlle der Beamtenthätigkeit beseitigt ist. Wunderlicherweise wurde dies neufranzösische Verhältniß sogar auf die Rittergutsbesitzer und ihre Stellvertreter als Polizeiobrigkeiten und auf die Geistlichen ausgedehnt. Das Militärpersonal im weitesten Umfang war bereits einer Verantwortlichkeit nach den bürgerlichen Gesetzen in der Regel enthoben durch die geschlossenen Militär-Strafgerichte. Zur Vervollständigung fügt das Ges. v. 1854 noch die Evocation hinzu, durch welche auch Regreßklagen ꝛc. gegen Militärpersonen den Gerichten abgenommen werden nach Vorentscheidung einer fast nur aus Militärpersonen gebildeten Commission. — Allerdings war die Absicht, von dieser Befugniß einen gemäßigten Gebrauch zu machen. Der Competenzgerichtshof nahm an, daß die Abberufung nur stattfinden solle, wenn der Beamte „nach Ansicht seiner vorgesetzten Behörde" wirklich innerhalb der Grenzen seiner Amtsbefugnisse gehandelt habe. Ein Staatsministerialbeschluß von 1860 sprach aus, daß davon nur Gebrauch gemacht werden solle, wenn es ganz unzweifelhaft erscheine, daß eine Amtsüberschreitung nicht stattgefunden habe. Allein die Sache bleibt grundsätzlich dieselbe: daß im Fall des Conflicts die wechselnde Verwaltung alle rechtliche Verantwortlichkeit der Beamten in ihrer Hand behält.

D. Der abschließende Grundsatz der Ministeranklagen, also der Grundsatz der rechtlichen Ministerverantwortlichkeit wurde im Artikel 61 der Verfassungsurkunde zwar ausgesprochen, jedoch von Bedingungen abhängig gemacht, welche nicht zur Ausführung kamen. Die lex imperfecta wirkt aber schlimmer als gar kein Gesetz; denn die thatsächliche Unverantwortlichkeit neben einer grundsätzlich ausgesprochenen, rechtlich ohnmächtigen Verantwortlichkeit, wird nur der Titel zu noch weiterer Ausdehnung der Ministergewalten, und wirkt als Abschwächung der moralischen Verantwortlichkeit. Die Uebersetzung aus fremden Verfassungen hat den endlichen Erfolg gehabt, jede beliebige Auslegung der Verfassung zu einem ziellosen Streit zwischen Ministerium und Kammern zu machen, in welchem der eine Theil stetig zu handeln, der andere Theil stetig zu protestiren hat.

Dies war das Gesammtresultat der schweren, Jahre langen Arbeiten großer parlamentarischer Körper, unzähliger Kammercommissionen, — die endliche Feststellung der großen Verfassungsfragen unter Ministerien, Parteimännern und Parteien. Dies Resultat entstand dadurch, daß halbverstandene Grundsätze der englischen constitutional law, halbverstandene Grundsätze des französischen droit administratif und die schon vorgefundene exorbitante Gestalt des preußischen Ministerialsystems so in einander geschoben wurden, um die directen und die indirecten Gerichtscontrollen entweder durchzuschneiden oder in „Conformität" mit der zeitigen Ministerverwaltung zu bringen, und die Gelenkbänder zwischen Verfassung und Verwaltung vollständig zu lösen. Im Vordergrund standen dabei rheinländische Juristen und die Politiker von Fach, im Hintergrund stand die Kurzsichtigkeit der gesellschaftlichen Anschauungen vom Staat und der Mangel staatlicher Leitung. Das so zu Stande gebrachte Werk hat aus entgegengesetzten Staatssystemen immer nur das dem „Rechtsstaat" Widersprechende aufgenommen, nur das, was das Verwaltungsrecht zu einem per-

petuum mobile macht und dem politischen Parteimißbrauch unmittelbar aussetzt. Insbesondere hat man aus dem französischen System das Entscheidungsrecht des conseil d'état, das öffentlich-contradictorische Verfahren des droit administratif gestrichen; ebenso die französischen Ermäßigungen und Anstandsrücksichten in dem System der Staatsanwaltschaft, der Senatsbildung der Gerichte, der freien offenen Advocatur ꝛc, weggelassen, um recht „praktisch" zu verfahren. Es ist damit eine staatsrechtliche Nichtigkeit dieser Verfassung zu Stande gebracht, wie seit den Zeiten der französischen Revolution kaum ein ähnliches Beispiel vorkommen wird, — ein primitiver Zustand, der an die englische Magna Charta von 1215 erinnert, die mit ihren vielversprechenden Artikeln auf den Eid des Königs und seiner unmittelbaren Diener gestellt war. Ein Widerstandscomité nach Art. 61 der Magna Charta hinzuzufügen, konnte den Prälaten und Baronen des 19. Jahrhunderts natürlich nicht einfallen. Das Verhältniß zwischen Verfassung und Verwaltung ist in Preußen auf dem Fuß der Gewissensehe stehen geblieben.

Die Probe des Verfassungswerks ist in den Jahren 1862—1866 gemacht und hat jene staatsrechtliche Nichtigkeit, die Hülflosigkeit des ganzen öffentlichen Rechts beurkundet. Sobald ein wichtiges Staatsinteresse gegen die fehlende Gesetzustimmung und Geldbewilligung der Volksvertretung sich durchzusetzen vorgenommen hatte, zeigte es sich alsbald, daß der gesammte Apparat der Verwaltung, vollständig abgelöst von der Verfassung, seinen Gang geht; daß einem Fingerdruck jede Rechtscontrolle weicht, und auch die Stellung der Gerichte sich allmälig in „Conformität" mit der zeitigen Verwaltung befindet. Es bedurfte dazu keiner besonderen Programme und Verwaltungssysteme, sondern einfacher Handreichungen.

Im Verlauf dieser Conflicte ist die Richtung der Staatsthätigkeit nach außen gekehrt, zur Umbildung der deutschen Verhältnisse im Sinne eines unüberwindlichen nationalen Zuges. Der geschichtliche Verlauf hat dafür, wie immer, eine sachliche Indemnität ertheilt; der Widerspruch ist durch eine Indemnitätserklärung formell zugedeckt und auf einige Zeit zur Ruhe gebracht. Die Gesellschaft ist zur Zeit mit großen Fragen anderer Art beschäftigt. Aber die unabänderliche Natur des Staats macht die Schutzlosigkeit alles öffentlichen Rechts zu einer unmöglichen Basis für ein deutsches Staatswesen. Zur Wiederherstellung des innerlich aufgelösten Rechtsstaats wird es allerdings eines tiefer gehenden Ausbaus bedürfen, nur wird dieser Ausbau in anderen Dingen bestehen müssen, als in neuen Dorf- und Kreisparlamenten (Cap. II. Abschnitt IV. V. VIII.).

§. 12.

C. 3. Die parlamentarische Controllinstanz.

Der Abschluß der Controllsysteme für den Gang der Staatsverwaltung bildet die parlamentarische Controlle, welche in jedem Jahrhundert eine andere Bedeutung und Stellung zu dem System der administrativen und Rechtscontrollen gehabt hat, und welche noch heute eine verschiedene Stellung in jedem Hauptgebiet der Staatsthätigkeit einnimmt.

Als im 13. Jahrhundert die ersten Parlamente in die englische Verfassung eintraten, sahen sie sich berufen, alle Forderungen der Gesellschaft gegen den absoluten Staat auf einmal zur Geltung zu bringen. Das Parlament in seiner ersten Gestalt gerirt sich daher gleichzeitig:

1) als hoher außerordentlicher Gerichtshof,
2) als steuerbewilligende Versammlung,
3) als höchster Rath der Krone in der Reichsregierung,
4) als gesetzberathende Versammlung.

So lange die Parlamente ausschließlich aus der herrschenden Klasse der Kronvasallen und Prälaten bestanden, gingen aus diesem gemischten Verhältniß die stärksten Uebergriffe in die Reichsregierung und die größten Schwankungen der Staatsgeschäfte hervor. Erst seitdem im 14. Jahrhundert die gewählten Abgeordneten der Communalverbände in geregelter Weise dem Parlament hinzukamen, tritt eine Auseinandersetzung, Theilung und Ermäßigung der stoßweisen Einwirkung auf die Staatsregierung ein. Die richterlichen Geschäfte gehen hauptsächlich auf das Oberhaus, die Subsidienbewilligungen überwiegend auf das Unterhaus über, die Functionen eines höchsten Regierungsraths und gesetzgebenden Körpers werden von beiden Häusern gemeinsam geübt.

Gerade die ungemessenen Gewalten des normannischen Königthums erklären es, warum die Parlamente der ersten Menschenalter veranlaßt waren, in die Einzelheiten der Reichsregierung oft bis in die kleinsten Verhältnisse sich einzumischen. Durch die fortschreitende Ausbildung des Verwaltungsrechts und des Rechtsweges, durch die festere Stellung der Gerichte, verkleinert sich aber das Gebiet der Landesbeschwerden und der Petitionen über Rechtsverletzungen von Individuen. Im 18. Jahrhundert war der innere Gang der Staatsverwaltung nach allen Richtungen so befestigt, daß das System der Parteiregierungen ohne Beschädigung des Rechtsstaats ermöglicht wurde. Die Möglichkeit und die Versuchung zu Gesetzverletzungen durch die zeitige Verwaltung war soweit beseitigt, daß die Streitpunkte im Parlament sich hauptsächlich auf neue Maßregeln der Gesetzgebung, der Finanz- und der auswärtigen Politik beschränkten. An die Stelle der rechtlichen Verantwortlichkeit trat damit die politische Verantwortlichkeit — der Ministerwechsel — als der geordnete Weg, um wechselnde Maßregeln der Staatsregierung durch die geeigneten Personen auszuführen. In diesem neueren System treten die Parlamente in die Stellung einer allgemeinen Controllinstanz

zu der laufenden Staatsverwaltung mit einiger Unterscheidung der Functionen des Ober- und Unterhauses.

I. Das Oberhaus hat sich die höchste, letzte Controlle der Gerichtsverwaltung reservirt in seiner Stellung als oberster Revisions- und Cassationshof des Reichs. Das Unterhaus hat seinen Anspruch auf eine concurrirende Jurisdiction nach langem Streit aufgegeben, und sich nur die Entscheidung streitiger Parlamentswahlen und die Ahndung des Privilegienbruchs reservirt. Aber auch das Oberhaus hat auf eine Jurisdiction erster Instanz (original jurisdiction) verzichtet, als unvereinbar mit dem ordentlichen Gange der Rechtspflege. Es beschränkt sich auf eine letzte Entscheidung über die Rechtsfrage im Gebiet der Gerichtshöfe des gemeinen Rechts und der Billigkeit.

II. Das Unterhaus hat die überwiegende Stellung gewonnen für die Finanzcontrolle der Staatsverwaltung durch die überwiegende Bedeutung, welche den commoners bei Bewilligung der Subsidien zukam. Jahrhunderte lang freilich waren die ordentlichen Staatsbedürfnisse durch die dauernde Revenue des Königs gedeckt. Die Subsidienbewilligungen waren nur außerordentliche Verstärkungen des Staatseinkommens in längeren Perioden. Vor Bewilligung derselben verlangte das Parlament gelegentlich Ausweise über bemerkte Mißbräuche der Finanzverwaltung, stellte auch nach Umständen Bedingungen bei Neubewilligungen. Von einer fortlaufenden Kenntnißnahme des Parlaments über den Staatshaushalt, von einer Bewilligung der currenten Einnahmen und Ausgaben war indessen in der älteren Parlamentsregierung keine Rede. Erst seit der Revolution von 1688 fand sich die laufende Ministerverwaltung für ihre jährlichen Bedürfnisse von Parlamentsbewilligungen abhängig. Zugleich entstand seit Ende des 18. Jahrhunderts die Sitte der Appropriationsclauseln, durch welche die Verwendung der bewilligten Mittel auf bestimmte Zwecke beschränkt, darüber hinaus untersagt wurde. Das daraus hervorgehende Ausgabebewilligungsrecht des Parlaments setzte die Staatsregierung in eine so zwingende und stetige Abhängigkeit vom Parlament, daß mit praktischer Nothwendigkeit daraus das System des Ministerwechsels hervorging. Die Krone sah sich genöthigt, die Auswahl der Minister auf solche Personen zu lenken, welche durch ihre Verbindungen im Ober- und Unterhaus die der Regierung unentbehrlichen Geldmittelbewilligungen, Maßregeln, Gesetzentwürfe durchzubringen vermochten. Das Uebergewicht des Parlaments über die Krone versetzt das Personal der Staatsregierung

selbst auf die Bänke des Ober- und Unterhauses und führt zu einem „habituellen Vertrauensverhältniß" zwischen den Ministern und beiden Häusern des Parlaments.

Gerade dies Verhältniß hat indessen die parlamentarische Finanzcontrolle zunächst geschwächt. Das Vertrauensverhältniß führte dahin, daß die Einnahmen mit viel größerer Leichtigkeit bewilligt wurden, als jemals früher, daß an den proponirten Ausgaben selten etwas Nennenswerthes gestrichen wurde. Das erste Beispiel einer verweigerten Einnahme war 1768 eine landtax von 15 pCt. statt 20 pCt; das zweite war 1783, wo dem Ministerium Pitt die excise verweigert wurde; das dritte Beispiel 1816, wo dem Ministerium Liverpool nach Beendigung des französischen Krieges die Erneuerung der Einkommensteuer versagt wurde. — Das Ausgabebewilligungsrecht wurde in wenigen, allgemeinen Rubriken geübt, welche der Verwaltung einen breiten Spielraum zu Uebertragungen ließen. Erst unter der gegenwärtigen Regierung ist das Budget allmälig bis zu etwa 170 Titeln (votes) specialisirt und soll künftig nach den Ministerialdepartements gruppirt werden. In der Mehrzahl der Jahrgänge sind die Streichungen gleich null; wo sie vorkommen, beschränken sie sich auf neue Posten von einigen Hundert oder einigen Tausend £ für neugeschaffene Amtsstellen oder Summen für neue Bauanlagen oder Befestigungswerke. — Die Rechnungscontrolle bestand im 18. Jahrhundert nur aus einer departementalen Rechnungsrevision unter dem Finanzministerium. Erst 1834 wurde eine wirksame Generalcontrolle eingeführt, um direct die Finanzausgaben innerhalb der vom Parlament bewilligten Rubriken zu erhalten. Erst 1866 ist Generalcontrolle und Rechnungsrevision vereinigt in einer der Ministerverwaltung coordinirten, permanenten Oberrechenkammer. Auch diese neue Controlle umfaßt indessen durchschnittlich nur etwa die Hälfte der Staatsausgaben, während die Zinsen der Staatsschuld, die Gehalte und Belastungen des „consolidirten Fonds" von der periodischen Parlamentsbewilligung unabhängig bleiben.

III. Gemeinsames Gebiet der beiden Häuser ist die allgemeine Controlle über den Gang der Staatsregierung, welche aus der ursprünglichen Stellung des Parlaments als des höchsten Raths der Krone hervorging, und deshalb keine anderen festen Schranken hat als solche, die sich aus dem Rechtsorganismus der inneren Verwaltung ergeben. Das Parlament ist befugt, die Krone in jeder öffentlichen Angelegenheit zu berathen. „Es ist der

große Rath der Nation, während die Minister nur ein Rath des Fürsten sind." Aber es ist nur bestimmt zum Rath (for council), nicht zur Verwaltung (for rule). Es ist befugt, seine Meinung auszusprechen über die Ausübung jeder discretionären Gewalt, welche durch Gesetz oder sonst irgend einer Behörde oder Körperschaft verliehen ist für den öffentlichen Dienst (Todd 258). Selbstverständlich kann auch keines der beiden Häuser für sich beanspruchen, was beiden Häusern gemeinschaftlich zusteht. Das Unterhaus vermag das bestehende gemeine Recht und Parlamentsstatuten nicht durch Budgetbeschlüsse abzuändern. Keines der beiden Häuser kann durch einseitige Resolutionen Gesetzesmaßregeln einführen oder bestehende Gesetze abändern. Keines der beiden Häuser soll unmittelbar den Gang der Regierung leiten, Regierungsgeschäfte übernehmen, den Staatsbeamten (außer dem eng begrenzten Kreis der eigenen jurisdiction) Anweisungen ertheilen.

Mit diesem Vorbehalt aber übt jedes der beiden Häuser ein freies Recht der Meinungsäußerung, des Urtheils, der Censur, durch Motionen, Resolutionen, Adressen, einschließlich des Rechts, directe Mißtrauensvota zu erlassen und einen Ministerwechsel bei der Krone zu beantragen.

Der Umfang des allgemeinen Controllrechts richtet sich in erster Stelle nach dem Maße, in welchem das Verwaltungsrecht auf Gesetz oder auf Regulativen beruht. Dem freien Regulativrecht der Verwaltung entspricht die ebenso weite Controlle des Parlaments über den Gang der Verwaltung; während der gesetzlich geordnete Rechtsweg die unmittelbare Einwirkung des Parlaments ausschließt und nur den Weg der amendirenden Gesetzgebung offen läßt. Die Einwirkung des Parlaments gestaltet sich dadurch sehr verschieden nach den Hauptgebieten der Staatsthätigkeit.

Das Gebiet der Verwaltung des Auswärtigen beruht grundsätzlich auf der königlichen Prärogative, und soll der Anlage nach nicht durch die wechselnden Parteiverwaltungen alterirt werden. Die etatsmäßigen Gehalte des Gesandtschaftspersonals sind daher auf den consolidirten Fonds gestellt; das diplomatische und Consularpersonal gehört ausnahmslos zum permanenten Dienst. Die Finanzcontrolle des Unterhauses beschränkt sich auf die ergänzenden Etats; auch die allgemeine Parlamentscontrolle durch Vorlage von Papieren und Motionen ist durch das Herkommen eng begrenzt.

Die Verwaltung des stehenden Heeres wird durch die Natur einer Soldarmee in erster Stelle zur Finanzfrage. Die Zahl

wird zuerst in der Budgetberathung vom Unterhaus festgestellt, und dann in die mutiny act aufgenommen, welche der Berathung beider Häuser unterliegt. Den weitgehenden Regulativgewalten der inneren Administration und dem ausschließlichen Vorbehalt der Offizierernennungen, Entlassungen und der militärischen Disciplin für die Krone und das Generalcommando entspricht eine weitgreifende Parlamentscontrolle der finanziellen und politischen Fragen.

Die Marineverwaltung wird durch die wechselnde Zahl der Mannschaften zur Budgetfrage; im Uebrigen ist die Verwaltung in weiterem Umfang durch Gesetz geordnet, und damit der parlamentarischen Controlle in geringerem Maße unterworfen.

Die Finanzverwaltung ist dem Einfluß des Unterhauses am weitesten offen gelegt durch die Feststellung des Budgets im Unterhause, welche den beweglichen Organismus des Staats von der Seite der Staatsausgaben aus in überwiegendem Maße bestimmt. Dennoch ist dem omnipotenten Parlament gegenüber das System der administrativen Controlle, die Einheit des Finanzsystems, mit großer Energie gewahrt. Keine Geldbewilligung kann anders erfolgen als auf Antrag und auf „Verantwortlichkeit" der Minister der Krone. Keine proponirte Geldbewilligung kann erhöht werden anders, als auf Empfehlung der Krone. Anträge auf neue Steuern oder Aufhebung bestehender Steuern sollen der Initiative der Staatsregierung überlassen bleiben. — Ebenso hat das omnipotente Parlament die Rechtscontrollen durch gesetzliche Fixirung aller wesentlichen Punkte gewahrt, von denen die Verpflichtungen der Gesammtheit wie der Einzelnen abhängen. Die ehemals beweglichen, periodischen Subsidienbewilligungen (die dem Unterhaus einst einen gewaltigen temporären Einfluß sicherten) sind in gesetzlich fixirte Steuern umgewandelt, welche unabhängig von einer Jahresbewilligung zum consolidirten Fonds erhoben werden. Der bewegliche Theil der Staatseinnahmen in Gestalt von periodisch zu bewilligenden Steuern beschränkt sich jetzt auf durchschnittlich etwa ein Sechstel der Staatseinnahmen. Vollständig gewahrt sind die Rechtscontrollen gegenüber den einzelnen Steuerpflichtigen. Alle directen Einschätzungssteuern, welche der französische Constitutionalismus der ungemessenen Verwaltungswillkür überläßt, sind auf objective, von Gemeindecommissionen und vom Ermessen der Verwaltungsbeamten unabhängige Grundsätze zurückgeführt, und ebenso wie die indirecten Steuern mit vollständigen Gerichtscontrollen umgeben, welche eine Einmischung des Parlaments ausschließen.

Die Verwaltung des Inneren nach dem System der Friedensbewahrung ist durch Gesetzgebung und Rechtsweg der ministeriellen Regulirung in allen Hauptpunkten entzogen und damit auch den Parlamentscontrollen. Während die gesellschaftlichen Parteibestrebungen des Continents darauf gerichtet waren, sich an erster Stelle der Polizeigewalt zu einer Handhabung im Sinne der zeitigen Kammermajorität zu bemächtigen, behauptet das englische Parlament gerade darin die vollständigste Abstinenz. Am schärfsten zurückgewiesen ist die Benutzung der Polizeigewalt zum Einfluß auf die Parlamentswahlen. Soweit indessen die neueren Regulativgewalten des Ministers, namentlich für die Organisation der besoldeten Constabulary und die Gefängnißverwaltung reichen, treten auch die controllirenden Gewalten des Parlaments ein.

Die Verwaltung des Innern nach dem neueren Administrativsystem der Armenverwaltung, Gesundheitspolizei ꝛc., unterliegen ebenso der Centralverwaltung wie der Parlamentscontrolle. Das Parlament hat sich seinerseits die Genehmigung zu der Fortdauer der periodisch eingesetzten Centralämter vorbehalten. Ministerium und Unterhaus wirken auf diesem Gebiet centralisirend, wetteifernd in Beseitigung der Rechtscontrollen und der Selbstständigkeit der Communalverwaltung.

Das Gebiet der Gerichtsverwaltung ist ebenso den wechselnden Ministerverwaltungen, wie der unmittelbaren Parlamentscontrolle entzogen, die Richter- und Bureauetats der Gerichte auf den consolidirten Fonds gestellt. Nur die Staatsgefängnisse und die Kronanwaltschaft gehören dem System der wechselnden Verwaltung an, und unterliegen damit der Budgetbewilligung und Parlamentscontrolle.

Die staatskirchliche Verwaltung ist durch die Corporationsverfassung der unmittelbaren Einwirkung des Parlaments so gut wie ganz entzogen. Auch für die Budgetbewilligung bleiben nur gelegentliche, nicht bedeutende Posten übrig. Auf dem Wege der Gesetzgebung, insbesondere seit Einsetzung der Kirchenverwaltungscommission, übt das Parlament jedoch einen wirksamen Einfluß. — Im Gebiet des Unterrichts ist das Verhältniß ein analoges, soweit die Corporationsverfassung der Universitäten, gelehrten Schulen und der gelehrten Professionen reicht. Das neuere System des Volksunterrichts dagegen ist durch eine wechselnde Centralverwaltung und Schulregulative rein administrativ gestaltet, und durch die jährliche Budgetbewilligung in Abhängigkeit vom Unterhause gebracht.

Die überaus mannigfaltigen Selbstbeschränkungen, welche dem Parlament durch zahlreiche Precedents, ältere Resolutionen und neuere Geschäftsordnungen auferlegt sind, und welche neuerdings in May, Parliamentary Practice und in Todd, Parliamentary Government. I. 1867, sorgfältig entwickelt werden, beruhen auf der Anerkennung der nothwendigen Selbständigkeit der administrativen und Rechtscontrollen, neben welchen die parlamentarische nur einen ergänzenden Charakter beansprucht. Es beruhen darauf namentlich folgende allgemeinere Maximen.

In neuerer Zeit erst ist es Sitte geworden, zahlreiche select committees in dem einen oder anderen Hause zu ernennen zur Beweisaufnahme und Berichterstattung über wichtige, öffentliche Fragen. Es gilt dabei die Maxime, daß zuvor ein Antrag bei dem Departement zur Abhülfe der Beschwerde, um die es sich handelt, gestellt sei. Auf Grund der Berichte pflegt das Ministerialdepartement entweder eine königliche Commission oder eine Departementscommission zur weiteren Verfolgung der Angelegenheit zu ernennen; es ist dabei aber üblich, dem Gouvernement die Initiative zu lassen (Todd 270. 271.).

Das Parlament soll nicht durch Resolutionen oder orders in den gewöhnlichen Gang der Verwaltung sich einmischen anders als zum Zweck des Ausdrucks einer Meinung über die Zweckmäßigkeit einer bestimmten Procedur oder Maxime der Staatspolitik (Todd 264.).

Die Auskunftsertheilung und Vorlegung von Papieren gilt im Allgemeinen als discretionär, und das Haus pflegt sich zu beruhigen mit einer ausdrücklichen Versicherung der Regierung, daß eine weitere Auskunft ohne Gefährdung oder Inconvenienz für den öffentlichen Dienst nicht ertheilt werden könne. Insbesondere kann die Vorlegung vertraulicher Berichte der Beamten des Departements an den Chef im Interesse des Dienstes abgelehnt werden (Todd 278.).

Das Parlament kann keinem executiven Beamten irgend welche Anweisung geben in Bezug auf die Ausübung seiner Amtspflicht (Todd. 278.).

In Angelegenheiten der Anstellung und Entlassung von Beamten hat das Parlament kein Recht der Einmischung, außer in Fällen eines evidenten Mißbrauchs oder einer Corruption, wenn es berufen ist, seine inquisitorischen Gewalten zu gebrauchen (Todd 401.).

Das Parlament kann seine Meinung über den bestehenden Zu-

stand der Verwaltungsdepartements durch Resolutionen im Allgemeinen aussprechen, und die Annahme von Reformen empfehlen zur Beförderung der Wirksamkeit der öffentlichen Verwaltung. Wenn indessen Fundamentaländerungen beabsichtigt werden, durch welche die Krone ihrer Prärogativrechte beraubt werden würde, oder welche den gesetzlichen Wirkungskreis einer order in council überschreiten, so gilt es für angemessen, die Vorschläge in Form eines Gesetzentwurfes einzubringen, um das andere Haus an der freien Discussion zu betheiligen (Todd ibid.).

Der Grundsatz, daß auch in solchen Gebieten, welche der Parlamentscontrolle nicht unterliegen, dennoch Anträge und Motionen statthaft sind, soweit ein vorsätzlicher Amtsmißbrauch aus corrupt and partial motives behauptet wird, beruht auf dem Grundsatz der popularen Anklage im englischen Strafrecht. Uebrigens gewinnen die allgemeinen Maximen ihren lebendigen Zusammenhang erst in den einzelnen Gebieten der Staatsthätigkeit, indem sie auf dem Verhältniß von Gesetz und Regulativ, von Staatsverwaltung und selfgovernment, von administrativen und Gerichtscontrollen beruhen, welche in jedem Gebiet nach der Natur der Staatsfunctionen verschieden liegen.

Die große Mäßigung der Parlamentscontrolle beruht einerseits auf dem weiten Umfang der Verwaltungsgesetze und der Gerichtscontrollen, welche als solche ein noli me tangere bleiben. Andererseits beruhen sie auf der praktischen Einsicht in die Nothwendigkeit der Einheit und Stetigkeit einer jeden Staatsverwaltung, welche dadurch gewonnen ist, daß die Parlamentsparteien seit 1782 in 26 wechselnden Ministerien in der Lage gewesen sind, die Leitung der Staatsgeschäfte selbst zu führen. Die leitenden Personen haben daher die hinreichende Erfahrung, welches Maß einer parlamentarischen Controlle eine Staatsregierung zu ertragen vermag, ohne die nothwendige Autorität, Thatkraft und Stetigkeit zu verlieren. Allgemeine Formeln sind dafür nicht zu finden, und die Einzelgebiete der Staatsthätigkeit bieten so verschiedene Seiten dar, daß alle Verkehrtheit der Parteiformeln im Grunde genommen nur auf unberechtigten Verallgemeinerungen beruht.

Das vieldeutige Wort der Ministerverantwortlichkeit bedeutet in diesem Zusammenhang, daß die Staatsminister mit den allgemeinen Maßregeln, d. h. mit ihren Gesetzentwürfen, ihrer Finanz- und auswärtigen Politik in einem solchen Verhältniß zu den beiden Häusern stehen müssen, um die Regierung wirksam führen zu

können, — vorbehaltlich der administrativen und der Rechtscontrollen, welche jede Verwaltung üben und innehalten soll.

Die in einandergreifenden Controllen des englischen Staatswesens, hervorgegangen aus der staatlichen Gliederung der Gesellschaft, haben sich in den gesellschaftlichen Vorstellungen des Continents verschoben und umgekehrt. Die romanische Grundauffassung ordnete von jeher die Gerichtscontrollen unter. Die moderne Erwerbsgesellschaft in ihrem Umbildungsprozeß hat überhaupt keinen Sinn für eine Regierung nach Gesetzen und Rechtscontrollen dafür. In Frankreich trafen beide Momente zusammen.

Schon im 18. Jahrhundert hat die französische Gesellschaft die englische Verfassung in ihrem Sinne umgebildet. Die vornehme Gesellschaft trieb jener Zeit Politik in dem Sinne des Dilettantismus „aufgeklärter", aber jeder ernsten Staatsarbeit entwöhnter Klassen. Der Scharfsinn, die Gelehrsamkeit, der Fleiß und Eifer jener Politiker hätte sicherlich ausgereicht, sich mit den Staatseinrichtungen Englands wirklich bekannt zu machen, wenn man dies gewollt hätte. Allein es kam den Begründern wie den Fortbildern der constitutionellen Lehren zuletzt nicht sowohl auf die Verhältnisse Englands, als auf die Verhältnisse ihres eigenen Landes, und auf ihre eigenen Forderungen, Bedürfnisse, Ideale an. Und dafür waren die halb wiedergegebenen, halb mißverstandenen englischen Sätze viel geeigneter, als die wirklichen Verhältnisse. Der Wortführer der neuen Lehren, Montesquieu, hatte nicht die englische Verfassung, sondern Blackstone's Institutionen vor Augen, ein schön geschriebenes Lehrbuch für englische Rechtsstudenten, in welchem der geschichtliche Entwickelungsgang des Ganzen, das selfgovernment, das Verhältniß der Justiz zur Verwaltung, das System der Rechtscontrollen so gut wie ganz fehlt. Gerade das war es, was die Darstellung französischen Augen annehmbar machte, und die spätere Schrift von de Lolme vollendete durch ihre populären, antimonarchischen Räsonnements das für die damalige Gesellschaft ausnehmend verständliche Bild.

Beim Ausbruch der französischen Revolution galten die so bekannten Bruchstücke der constitutional law für ausgemachte, politische Wahrheiten, die indessen nur kurze Zeit eine Schranke gegen das brutale Durchbrechen der socialen Interessen bildeten. Als „doctrinäre" Schranken wurden sie bald bei Seite geworfen, um dem Napoleonischen Verwaltungsstaat Platz zu machen.

Die aus der neuen Gesellschaft hervorgehende besitzende Klasse kam indessen mit Vorliebe auf die traditionellen „constitutionellen" Lehren zurück, welche seit 1815 in den französischen Verfassungen zur Geltung kamen, und durch Benjamin Constant mit logischer Schärfe theoretisch so abgeschlossen wurden, daß der späteren Theorie wenig hinzuzufügen übrig blieb.

Das daraus hervorgehende „constitutionelle Staatsrecht" des Continents, welches als eine Art von jus gentium der mitteleuropäischen Gesellschaft angesehen wurde, besteht in einer Uebertragung der Regierungsweise der selbstthätigen englischen gentry auf den continentalen Beamtenstaat, mit vollständiger Weglassung der Zwischenglieder des selfgovernment (§. 8. 9), der Gerichtscontrollen (§. 11) und der Rechtscontrollen im selfgovernment (§. 11a.). Diese Weglassung bildet die Hauptgrundlage der constitutionellen Lehren im Gegensatz zu dem wirklichen Verfassungs- und

Verwaltungsrecht Englands. Durch diese Weglassung verschiebt sich aber der Charakter der parlamentarischen Controllen, sowie der ganze Grundcharakter einer ersten und zweiten Kammer.

Die Erste Kammer des Continents ist nicht wie die englische Pärie die Garantin der bestehenden Ordnung des gemeinen Rechts (welches die Pärie mit allen Klassen der Gesellschaft gemein hat), sondern sie wird der Sammelpunkt der alten Gesellschaft, eine Incorporation aller Rechte des zerfallenden Feudalismus, der Reste von Standschaften, anomalen Besitzweisen und Ausnahmsrechten, daher unfähig Trägerin und Garantin der bestehenden Staats- und Rechtsordnung zu sein. In Widerspruch mit den Lebensbedingungen des modernen Staats stehend, der ihre Interessen auf die Dauer nicht conserviren kann, repräsentirt sie vielmehr die Mißachtung des Verfassungsrechts. Eine cynische Rechtsverachtung wird das seltsame Merkmal einer „conservativen" Staatsinstitution und „conservativer" Parteien, — Verhältnisse, die nur dadurch verständlich werden, daß die Parteinamen von socialen Interessen entnommen werden.

Die Zweite Kammer ist nach diesen Auffassungen nicht die Repräsentation der durch das Selfgovernment staatlich gegliederten Gesellschaft, sondern die Interessenrepräsentation der Steuerzahler in engerem oder weiterem Umfang. An die Steuerzahlung knüpfte sich naturgemäß die Vorstellung, daß die zweite Kammer wie in England den Schwerpunkt aller Finanzcontrollen der Staatsregierung bildet. Die Rechtscontrollen, welche dazwischen liegen, kannte man nicht, und wollte sie nicht kennen. Man wollte vielmehr auf kürzestem und wenigst mühevollem Wege den Völkern die unverjährbaren Rechte der Freiheit zurückgeben, der Gesellschaft einen wirksamen Einfluß auf den Gang der Staatsregierung verschaffen. Der kürzeste Weg dazu war, die Besetzung der Ministerien und den Gang der Ministerialverwaltung unmittelbar von der Mehrheit einer gewählten Volksvertretung abhängig zu machen. Das einfachste Mittel dazu war eine Einrichtung, vermöge deren die Volksvertretung von Jahr zu Jahr alle Einnahmen und alle Ausgaben des Staats im Ganzen und im Einzelnen zu bewilligen oder zu versagen hat. Mit den nöthigen Weglassungen war etwas der Art aus Blackstone, Montesquieu und de Lolme wirklich zu entnehmen. Es bestand in den continentalen Staaten die löbliche Sitte, einen Finanzplan des nächsten Jahres in Form eines Generalconto der Einnahmen und Ausgaben alljährlich aufzustellen, welcher sich leicht verbinden ließ mit der vermeintlich constitutionellen Maxime, „alle Einnahmen und alle Ausgaben" stets neu zu bewilligen. Man brauchte nur die große Staatsrechnung mit ihren Activis und Passivis zum Gegenstand der Beschließung in Gesetzesform zu machen, und die constitutionelle Theorie war verwirklicht, anscheinend vollkommener als in England. Die Wirksamkeit dieses Mittels war für alle gesellschaftliche Anschauung so einleuchtend, daß es mit überwältigender Ueberzeugungskraft zu einer gemeinsamen Theorie wurde. Die Budgetbewilligung, entkleidet von allen Schranken, welche die englische Gesetzgebung und Praxis hineinlegt, wurde für den Constitutionalismus die praktische Grundlegung aller Verfassung.

Mit diesem absoluten Budgetbewilligungsrecht verband sich dann die Idee der Ministerverantwortlichkeit in ihrer schillernden Vieldeutigkeit, der administrativen, der gerichtlichen und der parlamentarischen Controllen. Für die gesellschaftliche Auffassung, die unmittelbar den nächsten Zweck im Auge behält, vereinfacht sich das Gesammtverhältniß. Alle mühsam aufgebauten Controllen

einer Regierung nach Gesetzen sind für ihr Wissen und Wollen überhaupt nicht vorhanden, vereinfachen sich vielmehr zu einer „politischen" Verantwortlichkeit, d. h. zur Verwirklichung des zeitigen Majoritätsinteresses durch die höchsten Staatsdiener. So vereinfacht besteht das Wesen des constitutionellen Staats in zwei Hauptpunkten: 1) in einer steuerbewilligenden und gesetzgebenden Wahlversammlung, welcher die Minister „verantwortlich" sind; 2) folgerecht darin, daß die Minister mit der Majorität wechseln und der ganze Verwaltungsorganismus in Personal und Maximen sich dieser Majorität fügen müsse. — Es wurde dabei vorausgesetzt, daß die Majorität der neuen regierenden Gentry in Frankreich (300, später 200 Fr. directe Steuern) auch die Mittelstände und arbeitenden Klassen vertrete, wobei man zunächst an eine Abwehr des zurückkehrenden Feudalismus dachte, in welcher sie wirklich einig waren.

Die napoleonische Verfassung war nun aber nicht berechnet auf eine wechselnde patronage und Handhabung im Interesse einer Gesellschaftsklasse und ihrer wechselnden Majoritäten. Sehr bald kam es zum Vorschein, daß die Parteien, die sich für etwas Aehnliches wie englische Whigs oder Tories gehalten hatten, nur gesellschaftliche Gruppen waren, deren einseitige eigennützige Interessen immer offener hervortraten, je länger ihr unmittelbarer Einfluß auf die Staatsgewalt dauerte. Der Erfolg einer Parteiregierung, angewandt auf die Verwaltungsordnung eines monarchischen Staats, war nunmehr folgender:

1) Ein systematischer Mißbrauch der obrigkeitlichen Gewalt, insbesondere der Polizei und der Staatsanwaltschaft, im Interesse der zeitigen Majorität gegen die Minorität, der stärkeren Klasse gegen die schwächere. Die nächste Versuchung bietet regelmäßig die Polizeigewalt, — eine Versuchung, Gesetze, welche gegen Diebe und Vagabunden gegeben sind, zu gebrauchen, um die Personen an Ehre und Vermögen zu beschädigen, welche anders über Kirche und Staat denken als die herrschende Partei. Das Polizeirecht über Presse und Vereine, das Concessionswesen, das Finanzrecht, ja bis zu den kleinsten Verhältnissen herab das Paßwesen rc. bietet ein unendlich mannigfaltiges Gebiet für eine Mißanwendung obrigkeitlicher Rechte, welche der Parteigeist zu Prämien für die Seinigen, zu Quälmitteln für die Gegner ausmünzt.

2) Ein systematischer Mißbrauch des Anstellungsrechts (patronage), welches beim Mangel eines selfgovernment die Aemter in Masse zur Disposition der herrschenden Partei stellt. Es wird dabei vorausgesetzt, daß der Beamte entweder die Vorurtheile der herrschenden Partei von Hause aus theile oder daß er sich ihnen wenigstens accommodire. In diesem Stadium tritt das gesellschaftliche Factionswort der „Gutgesinntheit" hervor, welches zuerst unter gleichen Umständen von den englischen Puritanern gebraucht wurde.

3) Eine Verbildung und Verbiegung des ganzen öffentlichen Rechts durch das Ineinandergreifen der beiden vorigen Momente. Die feindselige Parteinahme des Beamten in dem Klassenkampf, zur Bedingung der Anstellung gemacht, enthält zugleich die Anweisung zum parteiischen Gebrauch des Amtsrechts; und da der Verwaltungsbeamte zugleich Richter über die Rechtmäßigkeit seines Acts ist, so ergiebt sich daraus die Verbildung des ganzen öffentlichen Rechtszustandes. Die Gesetze über Amtsanstellungen, Gewerbeconcessionen, Sicherheitspolizei, Paßwesen, Niederlassungsrecht, Ausweisungen u. s. w. verändern ihren Sinn. Alle Rechte des Staats werden zu Parteiprämien oder Drohmitteln. Das Hauptziel der Polizeigewalt wird aber die Beherrschung der Parlamentswah-

len. Während die Gesellschaft durch ihr absolutes Geldbewilligungsrecht die Ministerverwaltung schrankenlos zu beherrschen glaubt, schlägt das Verhältniß um: die schrankenlose Polizeigewalt beherrscht die Parlamentswahlen als dauernde Regel und weicht nur revolutionären Gegenanstrengungen und Strömungen. Durch das Zusammenschieben englischer Verfassungs- mit continentalen Verwaltungs-Systemen entsteht nicht, wie in England, eine regierende Partei, sondern nur eine parteiische Regierung. Eine so gestellte Staatsgewalt ist nicht, wie in England, der Mittelpunkt einer stetigen organischen Gesetzgebung, sondern ein Diener des herrschenden Gesammtinteresses mit allen ungemessenen Gewalten einer absolutistischen Verwaltung. Sie ist außer Stand gesetzt, auch wenn sie wollte, Verfassung und Verwaltung zu verbinden, das Verwaltungsrecht durch feste Gesetze einzuhegen und eine wirklich constitutionelle Regierung zu begründen. Diese Staatsverfassungen kommen daher keinen Schritt vorwärts in der Bildung eines festen Verwaltungsrechts, eines selfgovernment, einer Regierung nach Gesetzen. Der Systemwechsel bedeutet hier nur das stetige Fortschreiten eines Zersetzungsprozesses, welcher von der Bildung des Rechtsstaats weiter abführt.

Die Solidarität der gesellschaftlichen Verhältnisse, Interessen und Anschauungen hat naturgemäß diese constitutionellen Begriffe und Theorien auf Deutschland übertragen. Seit den Zeiten der Befreiungskriege galten die Maximen des französischen Constitutionalismus als selbstverständliche Wahrheiten, deren Mißklänge und Mißlingen man nur als national-romanische Fehler oder Mißgriffe der leitenden Parteimänner ansah. Etwa ein Menschenalter hindurch haben sie Deutschland beherrscht und in den Verfassungen der Mittelstaaten ihre Verwirklichung gesucht, mit wechselndem Erfolg und mit dem anerkennenswerthen Streben nach einer Ermäßigung im Sinne eines Rechtsschutzes der sogenannten Grundrechte; doch ohne die französischen Grundmaximen aufzugeben. Alles was irgendwo aus französischer Verfassung oder Verwaltung aufgenommen wurde, oder in ähnlicher Weise bestand oder gehandhabt wurde, ein hoher Census, Unselbständigkeit der Gemeinden und der Kreise, „Conformität" des Beamtenthums und Disciplinarverfahren, Staatsanwaltschaft mit Anklagemonopol, unverantwortliche Polizeibeamten unter „verantwortlichen" Ministern, — dies und vieles andere wurde im vollen Ernst für „constitutionell" gehalten. Bewußt oder unbewußt beruhte der Constitutionalismus überall auf den Bestrebungen der gesellschaftlichen Klassen zur unmittelbaren Einwirkung auf die Staatsgewalt durch das Medium einer zweiten Kammer, mit verantwortlichen Ministern und mit einem absoluten Geldbewilligungsrecht, wobei aber natürlich ein bitterer Streit über den ausschließlichen oder vorzugsweisen Beruf der einzelnen Klassen dazu entstand.

Als nun aber im Jahr 1848 diese Theorien durch einen stürmischen Anlauf der Erwerbsgesellschaft und der arbeitenden Klassen praktisch und in großem Maßstab in das Leben traten, folgte alsbald eine ebenso lebhafte Reaction der alten Gesellschaft in Verbindung mit den besitzenden Klassen überhaupt. Aus diesem Klassenkampf ist die jetzige Verfassungsbildung namentlich in Preußen hervorgegangen.

Die Erste Kammer, welche Anfangs ein Organ der besitzenden Klassen werden sollte, gestaltet sich bald zu einer Incorporation der dem gemeinen Recht und der heutigen Staatsbildung widerstreitenden Reste der feudalen Gesellschaft,

— nicht wie in England als eine Concentrirung aus dem Selfgovernment, sondern als eine Concentrirung aus den Provinzial- und Kreisstandschaften gebildet, und damit unfähig Trägerin und Garantin der Verfassung und der Rechtscontrollen der Staatsverwaltung zu sein und zu werden.

Die Zweite Kammer sollte nach französischer Anlage durch ein absolut gestelltes Recht der Budgetbewilligung die durchgreifende parlamentarische Controlle üben und damit den Wechsel der Ministerverwaltungen bestimmen. Allein diese Anlage scheiterte an der widersprechenden, noch nicht entschiedenen Formation der deutschen Gesellschaft. Die zweite Kammer sollte Anfangs die Gesellschaft in Bausch und Bogen durch ein suffrage universel in sich aufnehmen. Dieser Versuch schichtet sich alsbald zu einem Dreiklassensystem ab, in welchem der Besitz zu einer relativ berechtigten Geltung kommt, die aber einseitig von der Steuerzahlung, anstatt von der persönlichen Thätigkeit der Klassen in den Functionen des Staats entnommen wird. Es war damit einiger Halt gewonnen, der allein auch in den folgenden Verfassungsconflicten eine Widerstandskraft bewährt hat. Immer aber blieb die Verbindung der Gesellschaft in diesem Schematismus eine äußerliche. Es fehlte die Durchdringung und Erhebung der gesellschaftlichen Anschauungen durch die tägliche Arbeit im Dienst des Staats. Eben deshalb ließ das Dreiklassensystem den rasch verschiebbaren beweglichen Gruppirungen der Interessen einen breiten Spielraum. Gemeinsame Anschauungen der besitzenden Klassen und der Mittelstände sowie der Hauptgruppen des Besitzes erschienen unter allerlei fremdländischen Namen als Parteien und coalirte Majoritäten der zweiten Kammer, durchkreuzt von confessionellen Gegensätzen, auch von zahlreichen persönlichen Doctrinen und Velleitäten. Es bleibt dabei stehen der Grundmangel aller gesellschaftlichen Gruppirung, die Maßlosigkeit und die Unstetigkeit der nicht durch den Staat und für den Staat gebildeten Gesellschaft, in welcher auch das gehässige Wesen des Streits zwischen den Besitzmassen, zwischen Besitz und Arbeit, der Neid eines Berufsstandes auf den anderen, aus den Klassenkämpfen Frankreichs oft genug in die deutschen Kammerverhandlungen herüberklang. In den gesellschaftlich gebildeten Parteigruppen ist ein zusammenhängendes stetiges Denken und Schaffen zur Umbildung des wirklichen Staats nicht möglich. Aus bloßen Negativen, aus der Eifersucht einer Besitz- und Berufsart gegen die andere, kann wohl die Beseitigung bestehender Einrichtungen, nicht aber der Aufbau der positiven Grundlagen eines freien Staats und gesetzgebender Versammlungen mit eigener Initiative hervorgehen. Schon die fremdartigen Bezeichnungen drücken den unsicheren Boden dieser Parteibildungen aus. Als Majoritäten wollen sie den Staat unmittelbar für sich umgestalten, als Minoritäten ziehen sie sich schmollend zurück. Diese flugsandartige Bildung wird aber immer haltloser, jemehr sie durch das suffrage universel die unselbständigen Klassen in sich aufnimmt. Einem wechselnden Druck entweder des Besitzes oder der Polizeigewalt des Staats ausgesetzt, wird in diesen Verfassungen die Bildung fester rechtlicher Grundsätze und politischer Programme unmöglich. Jede neue Phase dieser Parlamentsbildung und jede Schöpfung eines neuen Parlaments wird die Wahrheit bestätigen, daß das bloße Zusammenwählen, Zusammentreten und Verhandeln von Vertrauensmännern der Gesellschaft nicht das politische Gesammtbewußtsein ersetzen kann, welches die Gemeindeinstitutionen des Staats in mühevoller täglicher Arbeit der Gesellschaft anerziehen.

Der Angelpunkt dieser so anspruchsvollen, in Ausdauer und Leistungsfähigkeit so schwachen Parteien, wurde der Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit. Mit großer Entschiedenheit im Princip aufgestellt, blieb sie ein Blanquet in der Ausführung; denn die gesellschaftlichen Parteien hielten die unmittelbare Abhängigkeit der Ministerverwaltung durch ein absolut gestelltes Geldbewilligungsrecht für das Wesentliche. Es war trotz der Versicherungen des Gegentheils mit der rechtlichen Verantwortlichkeit so wenig Ernst, daß die seltenen Zeitmomente, in welchen sie erlangt werden konnte, versäumt wurden. Weit entfernt, eine rechtliche Verantwortung einzuführen, hat die Kammergesetzgebung sogar alle rechtliche Verantwortlichkeit der älteren Verfassung aufgehoben und jeder zeitigen Ministerverwaltung zur Verfügung gestellt (oben S. 185—189). Der unklare und unwahre Begriff der Ministerverantwortlichkeit wurde nun aber die Quelle staatsrechtlicher Folgerungen in entgegengesetzter Richtung. Mit dem verantwortlichen Minister verband sich die Vorstellung, daß ein Ministerium aufgehört habe, dem amtlichen Styl wie der Sache nach. Das preußische Verwaltungsrecht beruhte seit 1808 zum wesentlichen Theil auf den Regulativgewalten und Rescripten der Ministerien, parallel den Precedents der englischen Gerichtshöfe über das Verwaltungsrecht, die in einem geordneten Staat nur durch stetige Organe geändert und fortgebildet werden dürfen. Mit der Aufhebung der Ministerien verbindet sich aber die weitere Vorstellung, daß die regelmäßige Berathung der Verwaltungsentscheidungen, die festen Decernate, die rechtliche Motivirung der Bescheide, das Festhalten an früheren Beschlüssen aufgehört habe, und an deren Stelle der persönliche Wille, die politische Ansicht, das zeitige Programm der zeitigen Minister getreten sei. Hand in Hand damit geht die gänzliche Beiseiteschiebung des Staatsraths, die Verwandlung der Ministerialdirectoren, Regierungspräsidenten und Landräthe in entlaßbare Beamte zur Disposition der zeitigen Minister, die oben dargelegte Auflösung des für das Verwaltungsrecht gebildeten gerichtsähnlichen Organismus, die Beseitigung jeder Rechtscontrolle für die Handhabung des öffentlichen Rechts. Mit dieser Auflösung bricht aber der ganze Unfug der constitutionellen Verwaltungen Frankreichs ein, die durchgehende Zweideutigkeit in der Stellung der Minister. Die Gewandtheit, mit der ein Staatsmann in einem Athem sich als Chef einer „wohlgesinnten" Partei declarirt, sich seiner Thaten wider die Gegenparteien rühmt, und dabei zugleich das Organ einer monarchischen Verwaltungsordnung, der letzt entscheidende Gerichtshof über den öffentlichen Rechtszustand des Landes sein will, gilt als ein Symptom staatsmännischer Befähigung. Die Redeweisen, die aus solcher Ministerverwaltung in Frankreich hervorgingen, bis herab zu den ominösen passions ennemies ou aveugles, die Behandlung ehrbarer deutscher Urwähler als classes dangereuses, und der sonstige Unfug der französischen Parteiverwaltungen gerirten sich ungescheut als Consequenz der „constitutionellen Regierungsform." Wie immer concentriren sich die staatsrechtlichen Grundgedanken in der Gerichtsverfassung. Der juristische Ausdruck ihrer Zweideutigkeit ist die Staatsanwaltschaft in jener Doppelstellung absetzbarer Agenten, welche zugleich „Wächter des Gesetzes", Beamte mit richterlichem Glauben und obrigkeitlicher Autorität darstellen sollen, und dabei immer wieder Organe des zeitigen Ministeriums auf Kündigung. — In diesem Zustand liegt die Vergeltung der politischen Theorien, welche aus kurzsichtigen Interessen hervorgegangen, sich in dem reinen Formalismus einer „verantwortlichen" Staats-

regierung gedreht haben, die nach angeblich englischen Maximen die Staatsgewalt stets nur auf Kündigung der zeitigen Majoritäten stellen sollte. Von einem Sinn für den realen Zusammenhang von Staat und Gesellschaft, von einem Verständniß dafür, daß es sich im Staat außer der socialen Freiheit und Gleichheit auch um die politische und die persönliche Freiheit handelt, welche anderen Lebensbedingungen folgen, ist in dem Apparat des doctrinären Constitutionalismus auch heute noch wenig zu finden.

Die Unhaltbarkeit dieser Grundlehren, die innere Auflösung des öffentlichen Rechts, muß in jeder neuen Phase unseres öffentlichen Lebens zum Bewußtsein gebracht werden und zu dem Geständniß, daß diese Mißverständnisse und Mißbildungen das hinwegnehmen, was des monarchischen Staates Größe und Stärke ist: die objectiven Garantien der Stetigkeit und der Gerechtigkeit in der Handhabung der Staatsgewalt. Die jetzige Ministerstellung ist mit dem absoluten Staat ebenso unvereinbar wie mit dem constitutionellen. Auch mit den napoleonischen Verfassungen hat sie nur gemein die Scheinberechtigungen der Kammern. Für die Verwaltungsordnung sorgt die napoleonische Verfassung immer noch durch einen administrirenden Staatsrath mit öffentlich gerichtlicher Verhandlung an Stelle unserer souveränen Ministerdecrete über streitige Fragen des öffentlichen Rechts. Wie in zwei Jahrzehnten mehr geschehen ist, unsere Gerichtsverfassung aufzulösen, als in 100 Jahren geschehen war, sie aufzubauen, so ist in 2 Jahrzehnten mehr geschehen, um die innere Ordnung unseres Verwaltungsrechts aufzulösen, als seit Friedrich Wilhelm I. geschehen war, sie aufzubauen. Gegen diese Wahrheit sich zu verschließen, vermag nur eine Partei, die bisher fast ausschließlich die Vortheile der neuen Ordnung der Dinge genossen hat, die sich noch heute als die wohlgesinnte Seite ansieht, aus deren Reihen die hohen Stellen der Verwaltung und der Justiz in der Regel zu besetzen sind. Wenn der im Staatsleben unvermeidliche Wechsel eintritt, der alle diese Dinge im weiteren Verlauf ebenso den Gegenparteien dienstbar macht, so würde es gerade diese Seite sein, die am lebhaftesten dagegen protestirte, die Aemter, die Kirche, die Wissenschaft, die concessionirten Gewerbe, die Beherrschung der Presse und des Vereinsrechts, die Handhabung der Grundrechte, die ungemessene Polizeigewalt, die persönliche Freiheit Aller, die wirthschaftliche Existenz zahlreicher Klassen des Volks auf Discretion in die Hände von Parteiverwaltungen zu legen, um ihre Vorstellungen von politischem, kirchlichem und socialem Fortschritt durch wechselnde Ministerverwaltungen zu verwirklichen.

Statt vom Ausbau und von der gedeihlichen Entwickelung unserer „Verfassung" im Sinne der Gesellschaft weiter zu reden, wird es nothwendig werden, zuerst wieder an die Herstellung unserer Verwaltungsordnung zu denken, d. h. an die Wiederherstellung der Rechtscontrollen für die Handhabung des öffentlichen Rechts.

Die erste Seite derselben, die Herstellung der deutschen Gerichtsverfassung zur Sicherstellung des Privatrechts, Strafrechts und der indirecten Controllen der Verwaltung gegen den Einfluß der socialen Parteibestrebungen ist die leichtere Seite der Reform. Sie knüpft am unmittelbarsten an die hergebrachten Institutionen des preußischen Staats, an die Grundzüge des deutschen Nationalcharakters. Ihre Reinigung von fremdartigen Bestandtheilen, ihre Herstellung im alten Sinne ist der Ehrenpunkt der preußischen Monarchie.

Schwieriger ist die zweite Aufgabe, die **Herstellung des Rechtsweges innerhalb der Verwaltung**, die Wiedereinführung der Rechtscontrollen, welche durch die einseitige Gestaltung der administrativen und vermeintlich parlamentarischen Controllen in Preußen zerstört sind. Der unmittelbare Weg dazu **scheint** die Wiederherstellung der unbefangenen Stellung der Beamten, Aufhebung der Disponibelstellung der Hauptbeamten der Verwaltung, grundsätzliche Desavouirung der parteimäßigen Besetzung der Aemter, Beseitigung des Mißbrauchs der Landräthe zu Commissarien und Regierungscandidaten bei den Parlamentswahlen, Wiederherstellung der collegialischen Oberinstanzen für das streitige Verwaltungsrecht. Allein der Versuch, eine in ihrer Integrität und Unbefangenheit einmal erschütterte regierende Klasse vollständig in integrum zu restituiren, ist bisher kaum jemals gelungen. Das System der constitutionellen Partei-Verwaltungen einmal begonnen, geht unaufhaltsam weiter, wie die „Kugel auf der schrägen Ebene." Der einmal geweckte Reiz, die Verwaltungsorgane unmittelbar den Parteien dienstbar zu machen, greift immer tiefer in das Berufsbeamtenthum ein, dem der wichtige Factor der wirthschaftlichen Selbständigkeit fehlt. Unsere Verwaltungsbeamten haben nicht die Wahl wie die politischen Beamten Englands, auf ihre Güter zu gehen, und die Gegner eine Zeit lang verwalten zu lassen: sie müssen den einmal betretenen Weg der Dienstpflicht gegen wechselnde Parteiprogramme bis auf die äußerste Grenze verfolgen. Die wirthschaftliche Existenz und das herkömmliche Aufsteigen in die höheren Stellen, wenn sie einmal der Preis geworden sind, der durch das wirkliche oder ostensible Bekenntniß zu einem ministeriellen Parteiprogramme erworben wird, läßt sich nicht mehr in der Weise rückgängig machen, wie die Mißgriffe in der Aemterbesetzung des absoluten Staats.

Ist der Weg rückwärts verschlossen, so bleibt nur **der Weg vorwärts** offen: die Verstärkung des Beamtenthums durch die Einführung der besitzenden Klassen, die zwangsweise Heranziehung der ländlichen und städtischen Klassen zur Erfüllung der Amtsfunctionen nach dem System des Selfgovernment. Es kann dies nur geschehen durch eine eingreifende, von einer Commission of Inquiry sorgfältig vorbereitete Gesetzgebung nach einem einheitlichen umfassenden Plan.

Eine solche wird ziemlich gleichmäßig die Interessen der alten und der neuen Gesellschaft durchkreuzen, jedes Interesse nur theilweise befriedigen, von allen Seiten nur als ein pis aller angesehen werden. Allein eben deshalb ist sie durchführbar, — durchzusetzen durch die Macht einer ihres Zieles bewußten Staatsregierung gegen unfertige Parteibildungen und zerfahrene sociale Vorstellungen. Die nicht mehr rückgängig zu machende deutsche Aufgabe Preußens ist dadurch bedingt, daß es dem deutschen Volke einen gesicherten Rechtszustand zu bieten vermag. Durch seine eigenthümliche Stellung ist dieser Staat mehr wie die anderen Länder Europa's auf das Bedürfniß der inneren Einheit und Stetigkeit verwiesen, die nur auf dem Boden des Rechtsstaats zu finden ist. Es gilt davon noch heute das Wort des großen Königs: „Dies Land muß von Fürsten regiert werden, die immer auf der Wacht stehen und mit gespanntem Ohre auf ihre Nachbarn wachen; Fürsten, die bereit sind, von einem Tage zum andern sich gegen die verderblichen Entwürfe ihrer Feinde zur Wehr zu setzen."

II. Capitel.

Gesetz, Verordnung und Regulativgewalt, Staatsverwaltung und selfgovernment, Administrative, Rechts- und Parlamentscontrollen in den Einzelgebieten der Staatsthätigkeit.

I. Gebiet.

Gebiet der Verwaltung des Auswärtigen.

§. 13.

A. Verhältniß von Gesetz, Verordnung und Regulativgewalt.

Gn. I. §. 79

Die englische Verfassung hat an dieser Stelle die persönlichen Regierungsrechte des Königs conservirt, trotz aller bösen Erfahrungen unter Karl II. und Jacob II. Auf die Dauer ruhen diese Gewalten am sichersten in der einen Hand, welche durch die höchste Würde und durch das Familieninteresse der Dynastie auf eine staatsgemäße Handhabung hingewiesen ist. Der König von England ist auf diesem Gebiet der Repräsentant seines Volks. „Was geschieht durch die königliche Autorität mit Bezug auf fremde Mächte ist der Act der ganzen Nation." Die daraus abgeleiteten Rechte sind:

1. Das Gesandtschaftsrecht: die alleinige Befugniß, Gesandte an fremde Staaten zu senden und Gesandte zu empfangen bei sich.

2. Die Abschließung von Verträgen und Bündnissen mit fremden Staaten aus königlicher Machtvollkommenheit, — vorbehaltlich nur der Verantwortlichkeit des contrasignirenden Ministers.

3. Das Recht der Kriegserkläcung und des Friedensschlusses unter königlicher Autorität, — vorbehaltlich der dabei nothwendigen Geldbewilligungen durch das Parlament. Der Zustimmung des Parlaments bedarf es nach 12 et 13 Will. III. c. 2 nur

zu Vertheidigungskriegen für Besitzungen, „welche nicht zur Krone von England gehören". Uebrigens gilt es für angemessen, vor Beginn der Feindseligkeiten dem Parlament die Gründe mitzutheilen, und „seinen Rath und seine Mitwirkung" zur Führung des Krieges zu beanspruchen. Ist das Parlament zur Zeit nicht versammelt, so ist es üblich durch königliche Botschaft den Beginn der Feindseligkeiten anzukündigen; doch ist diese Form nicht immer beobachtet worden (Todd 598).

4. Das Recht der Repressalien und der Retorsion, früher in der Form der Letters of Marque and Reprisal, später in Form der Kaperbriefe (wobei das gekaperte Gut kraft der Prärogative zunächst der Krone zufällt); — in weiterem Anschluß daran das Recht und die Pflicht Reclamationen englischer Unterthanen im Auslande nach völkerrechtlichen Grundsätzen zu vertreten.

5. Das Recht der Ertheilung des sicheren Geleits, an dessen Stelle die neueren Auslandspässe getreten sind, welche englischen Unterthanen nach geführter Legitimation ertheilt werden.

Die in diesem Gebiet fortdauernde persönliche Regierung ist unabhängig von der Parlamentsgesetzgebung. Eine Zustimmung des Parlaments ist weder zum Abschluß der Staatsverträge, noch nach dem Abschluß erforderlich. In Bezug auf das Recht Territorien abzutreten ist die Prärogative der Krone zwar nicht unbestritten, doch neuerdings ausgeübt bei Abtretung der ionischen Inseln durch Proclamation von 1854. Es bedarf indessen eines Parlamentsstatuts zur wirksamen Ausführung, so weit die bestehende common law die Gerichtsverfassung und das Gerichtsverfahren durch Staatsverträge abgeändert werden sollen. Daher die Ausführungsgesetze zu den Verträgen über Unterdrückung des Sklavenhandels (mit Einsetzung besonderer Gerichtshöfe) und zu den Verträgen über gegenseitige Auslieferung gewisser Kategorien von Verbrechern 6 et 7 Vict. c. 75. 76. rc.

Das Recht des sicheren Geleits umfaßte von Hause aus auch das Recht der Verweigerung des salvus conductus an Ausländer, also die Ausweisungsbefugniß. Nachdem indessen der Grundsatz der Freizügigkeit seit Jahrhunderten Grundmaxime der Gesetzgebung geworden, sind in neuerer Zeit Parlamentsacten als nothwendig erachtet zur Legalisirung einer sehr beschränkten Ausweisungsbefugniß gegen Fremde, namentlich die Alien Removal Act. 11 et 12 Vict. c. 20., welche auf eine kurze Zeit dem Staatssecretär eine Ausweisungsbefugniß ertheilt mit Recurs an das Privy Council.

Gegenstand der Gesetzgebung wurden ferner die Consulatsgebühren nach dem allgemeinen Grundsatz des Finanzrechts; folgerecht dann auch die Aufhebung der Consulatsgebühren in 6 Geo. IV. c. 87, worin die Krone zugleich ermächtigt wird besoldete Consuln anzustellen, und die britischen Consuln von Handelsunternehmungen auszuschließen.

Dagegen ist das Gebiet der königlichen Verordnungen, Orders in Council, ein sehr ansehnliches. Da internationale Rechtsfragen nicht zur ausschließlichen Competenz des Königs im Parlament gehören, sondern unter höheren Geboten des Völkerrechts stehen, — mögen solche auch noch vielfach schwankend sein, — so ergehen Anordnungen dieser Art als Ausführungsverordnungen eines durch Gewohnheitsrecht oder Staatsverträge feststehenden Völkerrechts. Auch auf diesem Gebiet kann indessen die Rücksicht auf Gerichtsverfassung und Privatrechte Parlamentsstatuten zur Ausführung rathsam machen. Die Anordnung von Blockaden erfolgt stets durch Orders in Council. Die Verordnungen wegen Ertheilung von Kaperbriefen sind bald als Orders in Council, bald als Parlamentsacte erlassen. Die periodische Einsetzung von Prisengerichten erfolgte früher durch königliche Commissions; die dauernde Einsetzung von Prisengerichten aber durch st. 27 et 28 Vict. c. 25. Die Einsetzung besonderer Gerichte für Streitigkeiten aus den Verträgen über den Sklavenhandel durch 7 et 8 Vict. c. 26, enthaltend eine allgemeine Ermächtigung zu Orders in Council über diesen Gegenstand.

Die Amtsführung des diplomatischen Dienstes im Einzelnen, sowie die der Consuln, als Agenten zur Wahrnehmung von Handels- und Schiffahrtsinteressen, ist vollständig den ministeriellen Regulativen überlassen.

Die Verfassungen des Continents haben bei dem Uebergang in den constitutionellen Staat die königliche Prärogative in auswärtigen Angelegenheiten erhalten. So auch Artikel 48 der preußischen Verfassung. Die Lage des Staats innerhalb der deutschen Bundesstaaten und seine unmittelbare Berührung mit anderen Groß- und Mittelstaaten bedingt aber geographisch und politisch den Abschluß von Staatsverträgen über wichtige Verhältnisse, für welche in der abgeschlossenen, insularen Lage Englands ein viel geringeres oder gar kein Bedürfniß vorhanden war. Für die gesammten deutschen Staatsverhältnisse hat daher das System der völkerrechtlichen Verträge eine andere Bedeutung als für England, weil in dem engeren Verband der zerstückelten deutschen Staatengruppe eine Reihe von nationalen Bedürfnissen und Rechtsverhältnissen die Form der internationalen Verträge annahm, welche in die wichtigsten Gebiete des inneren Verwaltungsrechts eingreifen.

Es galt dies

1. für das Gebiet der Militärverwaltung von den zahlreichen Cartellconventionen gegen Deserteure, Verträgen über Etappenstraßen und die damit zusammenhängende Einquartierungslast, Verträgen über den Anschluß kleinerer Contingente an die preußische Armee 2c.

2. In dem Verwaltungsgebiet des Inneren erscheinen die Freizügigkeitsverträge, Verträge wegen Uebernahme von Vagabunden, Paßkartenconventionen 2c.

3. In dem Gebiet der Handelsverwaltung die Zollvereinsverträge von 1829—1833, die Erneuerungsverträge von 1853, 1864, auf Grund deren Preußen in die Lage kam, seine Zollverträge und Schiffahrtsverträge nach außen zugleich im Namen anderer Staaten zu schließen. Die Landesgesetzgebung wurde dadurch außer Stand gesetzt, Zollgesetze ohne Zustimmung anderer Staaten abzuändern; zugleich wurde die Zollverwaltung einer gegenseitigen Controlle der vereinten Staaten unterworfen. Ebendadurch wurde ein großer Theil des Finanzetats den Landeskammern entzogen. In gleicher Weise greifen die Elb-, Rhein- und Weserschiffahrtsverträge, Verträge über Kanal- und Eisenbahnanlagen, Post- und Telegraphenconventionen vielseitig in das Verwaltungsgebiet des Handels, des Innern und der Finanzen ein.

4. Das Gebiet der Gerichtsverwaltung wurde berührt durch die Verträge über theilweise Abtretung der Gerichtsbarkeit Seitens der kleineren Staaten, durch die Verträge über die gegenseitige Vollstreckung von Gerichtsurtheilen, Erleichterung der Rechtshülfe, Nachdrucksgesetzgebung u. A.

5. In das Gebiet der Kirchenverwaltung greifen die von einzelnen Staaten abgeschlossenen Concordate mit dem päpstlichen Stuhl ein; während Preußen die päpstliche Bulle de salute animarum durch Cabinetsorder als bindendes „Statut der römisch-katholischen Kirche" sanctionirt, und damit der Landesgesetzgebung ihre souveräne Stellung gewahrt hat.

Bei dieser Bedeutung der völkerrechtlichen Verträge war die Preußische Verfassungsurkunde wohl veranlaßt, über die Befugnisse des englischen Parlaments hinaus die Zustimmung der Kammern zu Handelsverträgen, und solchen Verträgen, durch „welche dem Staate Lasten oder Einzelnen Verpflichtungen auferlegt werden" vorzubehalten. — Diese weite mehrdeutige Fassung kann indessen der Staatsregierung nach außen wie nach innen ernste Verlegenheiten bereiten; auch vermochte sie den Hauptübelstand nicht zu heben. Jene internationalen Beziehungen entzogen vorweg der Landesgesetzgebung diejenige Geschlossenheit, welche zu einem constitutionellen Staate gehört. Sie machten eine Zustimmung der Kammern in sehr wichtigen Fragen beinahe zur bloßen Form. Das ganze daraus hervorgehende Verhältniß war ein nur unter Voraussetzung allseitiger Mäßigung und Nachgiebigkeit mögliches. — Die Stiftung des norddeutschen Bundes hat die Unnatur dieser Verhältnisse insoweit gehoben, als sie die Masse der nur der Form nach internationalen Verhältnisse zum Gegenstand directer, nationaler Gesetzgebung (Art. 2—4) gemacht, und damit einen entscheidenden Schritt zur Regierung nach Gesetzen gethan hat. Erst auf dieser Grundlage ist zu der nothwendigen Geschlossenheit einer parlamentarischen Gesetzgebung überhaupt zu kommen.

Aus diesen Verhältnissen ergiebt sich folgerecht eine sehr weite Ausdehnung der Verordnungsgewalten. Internationale Verträge müssen eine

Reihe von Ausführungsbestimmungen den contrahirenden Mächten überlassen. Soweit die monarchische Gewalt die Nation durch Verträge binden kann, muß sie auch befugt sein, den bindenden Beschluß auszuführen. Die contrahirenden Staaten haben ein gegenseitiges Recht der Controlle über die Ausführung dieser Verträge, welches zu häufigen Reclamationen wegen nicht gehöriger Ausführung Veranlassung giebt. Ansprüchen der Art kann nur die Verordnungsgewalt vollständig gerecht werden, während die durch die Landesgesetze fixirte Ausführung ohne Zustimmung der Kammern nicht geändert werden kann. Wird diese verweigert, so entsteht ein unlösbarer Widerspruch zwischen den vertragsgemäßen Staatspflichten nach außen und zwischen den verfassungsmäßigen Rechten der Legislatur nach innen. Auch in den Verfassungen des Continents wird daher ein ansehnliches Gebiet der Verordnungsgewalt für die Staatsverträge und völkerrechtlichen Verpflichtungen offen bleiben müssen. Nur ist es nicht zu billigen, daß die Formlosigkeit unseres Verwaltungsrechts an Stelle der Verordnungen oft bloße Verwaltungsregulative gesetzt hat, — auch für Gegenstände, welche an sich der Regelung durch Landesgesetze bedürfen.

Abgesehen von diesen Verhältnissen ist die Staatsthätigkeit in auswärtigen Verhältnissen durch wechselnde Machtverhältnisse und Interessen bestimmt, nicht durch Gesetze, sondern nur durch ministerielle Regulativgewalten zu normiren. Es gilt dies auch von der Thätigkeit der Consuln als Agenten der Handels- und Schiffahrts-Interessen und von deren Berichterstattungen, welche wie in England zweckmäßig unter Ministerial-Regulative zu stellen sind. Mehr als nöthig ist in dem Consular-Reglement von 1798 geschehen. Gegenstand der Gesetzgebung sind nur solche Funktionen, welche das Privatrecht, Strafrecht und die Gerichtsverfassung über preußische Unterthanen abändern. Demgemäß sind in dem deutschen Handelsgesetzbuch einzelne Consulatsfunctionen bei Schlichtung der Streitigkeiten von Schiffsmannschaften 2c., ferner ihre Befugniß zur Aufnahme von Vollmachten, zur Legalisirung von Eheschließungen, und in neuester Zeit die Ausübung ihrer Gerichtsbarkeit in der Levante Gegenstände der Gesetzgebung geworden (Gesetz vom 29. Juni 1865). Auch die Consulatsgebühren sind durch einen gesetzlichen Tarif vom 16. Mai 1832 geordnet. Wesentlich unverändert folgt diesen Gesichtspunkten auch das Bundeskonsulatsgesetz vom 28. Novbr. 1867, dessen allgemein gefaßte Klauseln fast alles praktisch Wesentliche den Regulativen überlassen.

§. 14.

B. Die Verwaltungsorgane des Auswärtigen.

Gn. I. §. 79—81.

Dem Charakter der persönlichen Regierung entsprechend, ist die Verwaltung der auswärtigen Angelegenheiten keinem der alten verfassungsmäßigen Aemter übertragen, deren Amtsbefugnisse durch common law und Parlamentsgesetze beschränkt waren. In der Periode der Tudors bildete sich die Praxis einer persönlichen Behandlung dieser Geschäfte durch den König mit einem Kabinetsrath (Secretary). Diese Praxis setzte sich unter den Stuarts fort, nach-

dem inzwischen der Kabinetsrath mit dem Titel Secretary of State in die Reihe der Staats-Beamten ersten Ranges eingerückt war. Bei der späteren Theilung des Staatssecretariats ist seit 1782 dem Secretary of State for the Foreign Department dieser Geschäftskreis zugefallen (Gn. I. 521—523. 595. 645—648. 862.) und dem Bedürfniß entsprechend stark centralisirt und beweglich erhalten. Alle Staatssecretäre können sich gegenseitig vertreten. Auch darüber hinaus bringt es das persönliche Regierungsrecht mit sich, daß fast alle Functionen des Auswärtigen auch concurrirend durch andere Staats-Beamte geübt werden mögen. Hauptorgan ist aber der Foreign Secretary in folgenden Richtungen:

1. als Organ der Verhandlungen mit den auswärtigen Mächten führt er die accreditirten Gesandten bei dem Souverän ein und communicirt persönlich mit den Repräsentanten der fremden Mächte in England. Er empfängt andererseits die Berichte und Depeschen der britischen Gesandten, Geschäftsträger und Consuln im Ausland und führt die Correspondenz mit ihnen. Vorbehalten bleibt das Recht des persönlichen Verkehrs zwischen den Botschaftern und der Person des Königs. Vorbehalten bleibt ferner das königliche Recht der fortlaufenden Kenntnißnahme und der persönlichen Zustimmung zu der auswärtigen Correspondenz, ausdrücklich anerkannt in den Parlamentsverhandlungen des Winters 1851—2.

2. Die Abschließung von Staatsverträgen ging niemals ausschließlich durch das auswärtige Amt. Handels- und Schifffahrtsverträge werden häufig durch das Handelsamt negociirt, Postverträge durch das Generalpostamt, Colonialverträge durch die Gouverneure, Waffenstillstände, Capitulationen, Gefangnenauswechselungen durch die kommandirenden Officiere, — alle als Organe der königlichen Prärogative. Eben so können britische Gesandte außerhalb zu Negociirung von Verträgen beauftragt werden. Die dazu ertheilte Commission geht aber durch das Handsiegel des auswärtigen Ministers, durch das Privatsiegel des Lord Privy Seal, durch das große Siegel des Lordkanzlers, also unter Controlle des Ministeraths. Als dauernde Function liegt dem Minister die Ausführung der Gesetze und Verträge zur Unterdrückung des Sklavenhandels ob, während die Ausführung der Verträge über Auslieferung von Verbrechern dem Minister des Innern überlassen wird.

3. Kriegserklärungen und Friedensschlüsse ergehen in formeller Gestalt als Orders in Council, also unter Mitwirkung des Gesammtministeriums. Vorläufige Verträge über Waffenstillstand

und Waffenruhe können auch durch Militärbefehlshaber oder Agenten als Organe der Prärogative geschlossen werden.

4. Einen Hauptzweig der Ministerialverwaltung bildet die Protection der britischen Unterthanen im Ausland, die Prüfung ihrer Beschwerden, die Unterstützung ihrer berechtigten Reclamationen, bei deren Prüfung unter Umständen das Gutachten eines Kronanwalts gehört werden kann. (Gn. I. §. 124. 134.)

5. Das Ministerium ertheilt Ministerialpässe an englische Unterthanen gegen geringe Gebühr; dieselbe Befugniß ist aber auch den englischen Gesandtschaften im Auslande delegirt.

6. Das aus den neueren Handelsbedürfnissen hervorgegangene Consulatswesen ist mit dem auswärtigen Ministerium verbunden geblieben, weil man die politische und handelspolitische Correspondenz nicht trennen wollte. Für die Ertheilung der Instructionen und für die Correspondenz mit den Consuln bleibt jedoch eine Verständigung mit dem Handelsamt vorbehalten.

Zur Ausführung dieses Geschäftskreises besteht ein Ministerialdepartement, dessen drei Unterstaats-Secretäre und Büreaupersonal dem Anstellungsrecht des Ministers zugehören. Mit Ausnahme eines mit dem Parteiministerium wechselnden Unterstaatssecretärs gehört das Gesammtpersonal zum permanenten Dienst.

Zur weitern localen Ausführung dient das Personal der englischen Gesandten im Ausland und deren Nebenpersonal. Sie gelten als Organe der amtlichen Communication der Staatsgewalt im Ausland, als ein erweitertes Personal des Foreign Department. Ihre Rangabstufungen und Titel sind die im neueren Völkerrecht üblichen. Als Organe der persönlichen Regierung werden sie nicht durch Patent ernannt, sondern erhalten eine Commission zu ihrer Legitimation, deren Gestalt nur auf Verwaltungspraxis beruht. (Report on Diplomatic service 1861 App. No. 3.) Auch dieses ganze Personal gehört dem permanenten Dienst an, einschließlich der Secretäre und Attachés, und bildet ein professionelles Beamtenthum, welches nach einer Staatsprüfung zugelassen, in herkömmlichen Stufen nach dem Dienstalter befördert wird.

Ueberwiegend denselben Charakter hat das neuere Consulatspersonal erhalten, nachdem die Consular Act 6. Go. IV. c. 87. die Consulatsgebühren abgeschafft und die Krone zur Anstellung besoldeter Consuln ermächtigt hat. Nach einigen Schwankungen ist die Anstellung besoldeter Consuln die normale Weise geworden; die unbesoldeten Consuln bleiben die ergänzende Ausnahme für un-

bedeutendere Handelsplätze des Continents. Die Functionen des Consulats sind gänzlich unter Instructionen des Ministeriums gestellt, welche als Hauptpflicht aussprechen, „den gesetzlichen Handel und die Handelsinteressen Großbritaniens durch jedes rechtmäßige und geeignete Mittel zu schützen und zu fördern, den Handel treibenden Unterthanen Rath und Beistand zu leisten, ihre Streitigkeiten unter sich zu schlichten, ihre rechtmäßigen Interessen aufrecht zu erhalten.“ Specialpflichten sind ein jährlicher Handelsbericht nach vorgeschriebenem Formular; periodische Berichte über Krankheiten; Unterstützung der Kommandeure königlicher Schiffe bei der Proviantirung und Informationsertheilung über Schiffscourse; Unterstützung schiffbrüchiger Unterthanen; Reclamationen des der Krone gehörigen schiffbrüchigen Guts. Nur einzelne Pflichten nach der neuen Handelsschiffahrtsordnung sind durch Gesetz geordnet.

Für einen Auftrag solcher Staatsfunctionen an Kreise und Communen war kein Gegenstand vorhanden; das System des self-government scheidet demgemäß von diesem umfassenden Gebiet völlig aus.

Der Verwaltungsorganismus der auswärtigen Angelegenheiten hat auf dem Continent einen analogen Verlauf genommen. Als in Preußen die innere Staatsverwaltung die Gestalt eines collegialischen Geheimraths erhielt, blieben doch die auswärtigen Angelegenheiten in der beweglichern Gestalt des „Kabinets“ und wurden von den Monarchen persönlich mit einem oder mehren Kabinetsministern geleitet, in einer Weise, die etwa an eine Zeit der Tudors in England erinnert. — Seit der allgemeinen Ordnung der Centralverwaltung im Jahre 1810 besteht dafür das Amt des Ministers der auswärtigen Angelegenheiten mit unmittelbarem Vortrag beim König. Dem König wurde in der Verord. vom 27. Octbr. 1810 die genauste Uebersicht sämmtlicher auswärtigen Verhältnisse persönlich vorbehalten. Nach Einführung der Verf. von 1850 bestehen diese Befugnisse fort; die königl. Erlasse bedürfen jedoch der Gegenzeichnung eines Ministers.

Das Ministerium umfaßt jetzt einen Unterstaatssecretär und vortragende Räthe in mehren Sectionen, welche sachgemäß, aber insofern unregelmäßig geordnet sind, als die jetzigen Einrichtungen der publicirten Verordnung vom 27. Octbr. 1810 und der K.-O. vom 3. Juni 1814 nicht entsprechen. Die weiteren Organe sind:

1. Die Räthe des Ministeriums, zu deren Anstellung die königliche Genehmigung gesetzlich vorbehalten ist, während die übrige patronage des Ministerialpersonals dem Chef gehört;

2. die Gesandten in den gewöhnlichen völkerrechtlichen Abstufungen, deren Ernennung dem König selbst vorbehalten ist, sowie die Genehmigung zur Anstellung des gesammten Gesandtschaftspersonals.

Die Gestaltung der diplomatischen Prüfungen und der Behörden dafür (Publicandum vom 17. Febr. 1827) ist wie in England den Verwaltungsregulativen überlassen.

Das Consulatspersonal besteht jetzt noch überwiegend aus ortsangesessenen Kaufleuten, neben welchen die besoldeten Consuln (Berufs-Consuln), außer der Levante, nur vereinzelt vorkommen. Das wachsende Bedürfniß und die neuere Richtung der industriellen Gesellschaft werden voraussichtlich das System der besoldeten Consuln in weitem Maße durchführen. Die Erörterungen darüber in dem Report on Consular Service 1858 sind größtentheils auch für unsere Verhältnisse maßgebend. Für die Ernennung der Consuln ist jetzt die Verf. des Nordd. Bundes Art. 56 und das Bundesconsulatsgesetz vom 8. November 1867 maßgebend.

§. 15.

C. Die administrativen, Rechts- und Parlaments-Controllen.

Gn. I. §. 79. 80.

I. Die administrative Controlle der auswärtigen Verwaltung sichert die Einheit und Stetigkeit des Staatswillens zunächst durch das verfassungsmäßige Recht des Königs zur Kenntnißnahme und persönlichen Zustimmung. Zur Erhaltung der Einheit dient ferner die Nothwendigkeit einer Order in Council zu den wichtigsten Akten, sowie die Berathung über wichtige Staatsverträge im Ministerrath, auf dessen Beschlüsse dann die Instructionen ertheilt werden. Depeschen werden von dem Büreauchef des Departements dem Premierminister, dann der Königin, dann den übrigen Cabinets-Ministern vorgelegt. Keine politische Instruction soll an einen britischen Gesandten außerhalb abgesandt und keine officielle Note an einen fremden diplomatischen Agenten adressirt werden, ohne zuvor den Entwurf dem Premierminister zu submittiren, damit er das Belieben der Krone darüber einholen könne. (Todd. I. 232.) — Die Controlle nach unten ergiebt sich aus der streng büreaukratischen Gestaltung des Personals, welche dazu bestimmt ist eine „starke, mit Schnelligkeit, Discretion und Geheimhaltung der Maßregeln handelnde Gewalt" herzustellen. Unter Autorität des Königs ist also der Minister des auswärtigen Departements die verantwortliche, d. h. maßgebende Autorität. Das Gesammtpersonal ist durch die dem Recht nach festgehaltene Entlaßbarkeit dem Willen des Ministers dienstbar. Andererseits gilt der diplomatische Beruf für so beweglich, und die wesentlichen Interessen des Landes gegenüber dem Ausland für so feststehend und incontestabel, daß das Gesandtschaftspersonal seine amtlichen Pflichten auch unter wechselnden Ministerien zu erfüllen vermag. Die Richtigkeit dieser Voraussetzung, — die Vereinbarkeit eines sehr stetigen professionellen Beamtenthums mit

jener wechselnden Spitze im Ministerium — ist durch die Erfahrung bestätigt. Verhältnißmäßig selten tritt einmal ein Gesandter aus einer Hauptstelle zurück in Folge eines Ministerwechsels. Die Instructionen und Anweisungen des Ministers sind also bindend für das Beamtenpersonal im Ganzen wie im Einzelnen; die Beschwerdeinstanz der Privaten wie der unteren Amtsstellen concentrirt sich in dem zeitigen Chef der Verwaltung. Dasselbe Verhältniß gilt von der Consulatsverwaltung, deren ganze Amtsthätigkeit auf Ministerialinstructionen beruht, deren Ausführung folgerecht durch den Verwaltungschef zu controlliren ist.

II. Eine Rechtscontrolle ist auf dem Gebiet des Auswärtigen im Einzelnen unanwendbar, da die Maßregeln, durch das zeitige Interesse des Staats bestimmt, durch Landesgesetze nicht zu begrenzen, durch positive Rechtsregeln nicht einzuengen sind. Das kleine Gebiet, auf welchem das Völkerrecht feste Rechtsschranken auferlegt, ist den Entscheidungen des Admiralitätshofes und dem damit jetzt verbundenen Prisengericht, sowie den Viceadmiralitätsgerichten als Localgerichten überwiesen. Für streitige Rechtsfragen aus den Verträgen zur Unterdrückung des Sklavenhandels sind durch diese Verträge selbst Specialgerichte zur endgültigen Entscheidung angeordnet. — Für die Ausschreitungen in das Gebiet von Privatrechten würde die indirecte Gerichtscontrolle ausreichen, nach dem Prinzip, daß der außerhalb der Competenz liegende Akt als Handlung eines Privaten anzusehen. — Abgesehen davon beschränkt sich die Rechtscontrolle auf den allgemeinen Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit. Das Unterhaus kann den Minister zunächst wegen Hochverraths, Landesverraths und anderer Verbrechen nach gemeinem Strafrecht unter Anklage stellen. Das gewissenlose Verhalten Carls II. und seiner Minister veranlaßte indessen gerade in diesem Gebiet eine Erweiterung der Anklage, wonach ein Minister nicht nur verantwortlich für die Gesetzmäßigkeit, sondern auch für die „honesty, justice and utility" seiner Maßregeln sein soll. Es handelte sich bei jenen Vorgängen allerdings um ein Verhalten des Cabinets, welches der Tendenz nach als Landesverrath zu charakterisiren sein würde. Nach jenem Präcedenzfall ist der schwankende Ausdruck honesty and utility nicht schärfer begrenzt worden; der Theorie nach datirt seit jener Zeit ein weiterer Begriff der Verantwortlichkeit, der über den Thatbestand strafrechtlicher Handlungen hinausgeht, und in diesem weiteren Sinne einen Staatsgerichtshof bedingt, welcher nicht aus blos beamteten Juristen bestehen kann,

überhaupt nicht blos aus Beamten des Staats, und nicht blos aus Rechtsverständigen, sondern aus einem ständigen politischen Senat, wie ihn das englische Oberhaus darstellt.

III. Die Parlamentscontrolle wird durch die Bewilligung des Ausgabebudgets geübt. Die Gesandtengehalte standen indessen von Alters her auf der erblichen Revenue des Königs, und gingen seit 1. Geo. III. mit dieser auf den consolidirten Fonds über. Erst das übermäßige Anschwellen der Gesammtsumme der Gehalte und Pensionen veranlaßte die gesetzliche Feststellung 2 et 3 Will. IV. c. 116, nach welcher die Gesammtausgabe an Pensionen und Gehalten künftig so reducirt werden soll, um 180000 Pfd. St. nicht zu überschreiten. Die Feststellung der Einzelgehalte der Gesandten und der etatsmäßigen Secretäre ist auch nach diesem Gesetz von der Parlamentsbewilligung unabhängig geblieben. Dagegen sind die Büreau- und Nebenkosten der Gesandtschaften, die Zuschüsse für außeretatsmäßige Secretäre, die gemischten Agenturen in China, Japan und Siam, die Kosten von Specialmissionen, Einrichtungskosten und vorübergehende Ehrenausgaben von der Parlamentsbewilligung abhängig. Ebenso unterliegt das gesammte Consulatswesen durch Bewilligung des ganzen Consulatsetats einer fortlaufenden Verständigung zwischen Ministerium und Parlament. Seit 1863 wiederholen sich alljährlich die Bemühungen des Unterhauses, ohne Rücksicht auf die besondere Natur der Gesandtschaften, den ganzen Etat des Auswärtigen unter eine Parlamentsbewilligung zu bringen. — Für den geheimen Dienst pflegen jährlich 30—40,000 Pfd. St. vom Parlament bewilligt zu werden, welche den auf den consolidir-Fonds ständig angewiesenen 10,000 Pfd. St. für den „Home Secret Service“ ergänzend hinzutreten. Die Namen der Empfänger und die Zahlungsposten sind in ein Buch einzutragen, welches auf Verlangen dem Parlament vorzulegen wäre; dem Gebrauch nach wird dies Verlangen aber nicht gestellt. (Todd. 551, 552).

Die allgemeine Controlle, welche das Parlament durch Resolutionen, Motionen, Adressen übt, enthält das Recht des Meinungsausdrucks, nicht das Recht einer Mitbestimmung der einzelnen Maßregeln. Die Parlamentspraxis hat insbesondere jederzeit anerkannt, daß der Minister unter Berufung auf die möglichen Nachtheile für das Staatsinteresse eine Auskunft über schwebende Maßregeln ablehnen mag. Die Hauptmaximen sind folgende:

„Staats-Verträge bedürfen keiner formellen Sanktion oder Ratifikation durch das Parlament als Bedingung ihrer Gültigkeit. Das

Parlament kann aber (1) seine Sanktion versagen solchen Theilen, welche zu ihrer Ausführung eines Gesetzes bedürfen, z. B. wenn darin eine Aenderung des Civil- oder Strafrechts vorgesehen ist oder eine Aenderung bestehender Zolltarife oder Handelsgesetze. (2) Es hat das Recht durch Adresse seine Meinung über einen Vertrag auszusprechen, nachdem derselbe dem Parlament vorgelegt ist. (3) Das Recht der Censur und der Anklage." (Todd 610.)

„Es ist nicht üblich, dem Parlament Verträge vorzulegen, welche von der Regierung noch nicht ratificirt sind; auch nicht Verträge zwischen fremden Mächten, in welchen Großbritannien nicht Partei ist." (Todd 611.)

„Nach dem Abschluß wichtiger Verhandlungen mit fremden Staaten ist es üblich, daß die Regierung das Resultat derselben dem Parlament mittheile und sich über die Wege ausspreche, welche sie in den darauf bezüglichen Fragen innezuhalten gedenkt." (Todd 613.)

Der Natur der Sache nach sind diese Verhältnisse in Preußen gleichartig.

I. Die administrative Controlle wird zunächst durch den König persönlich geübt, nach der V.-O. vom 27. Oct. 1810. Der Minister soll danach verpflichtet sein „alle Berichte der Gesandten und Geschäftsträger, alle übergebenen Noten und Eröffnungen dem König vorzulegen oder vorzutragen, und nach den Entschließungen des Königs den fremden Gesandten Antwort, den preußischen Gesandten Bescheide zu ertheilen." Die Einheit der königlichen Entschließungen mit dem System des Ministerraths wird erhalten durch die verfassungsmäßige Gegenzeichnung des Ministers. Da der Chef des auswärtigen Departements ein Hauptmitglied des Ministerraths ist, so erscheint die gegenseitige Rücksicht der auswärtigen Maßregeln auf die innere Staatsverwaltung, und umgekehrt, thatsächlich gesichert. Freilich fehlt bis zur Ausführung der Ministerverantwortlichkeit an diesem Punkte eine Garantie. Nach unten hin sind die Controllgewalten in jeder Hinsicht vollständig. Unter Autorität des Königs ist der Departementschef die allein maßgebende Amtsstelle. Die Unterordnung des Gesammtpersonals unter diesen einheitlichen Willen wird schon durch die Versetzbarkeit aller Beamten gesichert. Die Gesandten gehören jetzt aber auch gesetzlich zu den Beamten, welche ohne Weiteres „zur Disposition" gestellt werden können. Für das übrige Personal, einschließlich der Consuln ist das Entlassungsrecht durch die gesetzlichen Regeln des Disciplinargesetzes ermäßigt. Die Praxis hat wie in England zu einer großen Stetigkeit in dem Personal des Ministeriums und der Gesandtschaften geführt, welches durchweg einen professionellen Charakter entwickelt. Die Instructionen und Anweisungen des Ministers sind demgemäß bindend für das Beamtenpersonal im Ganzen wie im Einzelnen. Die Beschwerdeinstanz concentrirt sich in dem zeitigen Chef der Verwaltung. Dasselbe Verhältniß gilt für die Verwaltung des Consulatswesens, welches in seinen praktischen Einzelheiten wie in England nur auf ministeriellen Reglements beruhen kann, deren Ausführung von der Stelle zu controlliren ist, die sie erlassen hat.

II. Eine Rechtscontrolle ist für die Acte dieser Staatsverwaltung im Einzelnen unausführbar, da ihre Rechtsschranken nur völkerrechtlich sind. Es

fällt daher hier Alles in das sonst nur subsidiäre Princip der Ministerverantwortlichkeit. Selbstverständlich besteht nun zwar auch ohne Verfassung eine criminalrechtliche Verantwortlichkeit für den erwiesenen Thatbestand eines Hochverraths, Landesverraths oder gemeinen Verbrechens. Allein das gewöhnliche Gerichtsverfahren — also die Staatsanwaltschaft mit Eröffnung einer Voruntersuchung und Anklage bei den Kreisgerichten — reicht sicherlich nicht aus, um Verbrechen in dieser Sphäre, wenn sie wirklich vorkommen, genügend zu ahnden. Die einseitige Vorliebe für den „gleichen Gerichtsstand" verkennt, daß Staatsanwalt und Kreisgericht aus practischen Gründen nicht die Stelle sein können, um einen Minister des Auswärtigen wegen Hoch- oder Landesverraths unter Anklage zu stellen. So lange daher ein Anklagerecht der Kammer und ein Staatsgerichtshof fehlt, besteht gegenwärtig gar keine rechtliche Verantwortlichkeit im Gebiet des Auswärtigen. Der jetzige, durch die Norddeutsche Bundesverfassung noch unklarer gewordene Zustand kann nur Uebergangszustand sein.

III. Die Parlamentscontrolle wird zunächst durch Bewilligung des Ausgabebudgets geübt. Die Feststellung der Gesandtengehalte war in der Verordnung vom 27. Oct. 1810 der persönlichen Bestimmung des Königs vorbehalten. Diese Prärogative ist jedoch nicht wie in England vorbehalten, sondern bei Erlaß der Verfassung von 1850 in Pausch und Bogen den übrigen Posten der Budgetbewilligung gleichgestellt. Ein richtiges Gefühl hat die deutschen Kammern bei Berathung des Budgets des Auswärtigen wohl meistens zu einer gewissen Mäßigung bei Streichung oder Verkürzung von Gesandtengehalten, als Kosten der Repräsentation des Monarchen, veranlaßt. Es wird insofern nicht nothwendig erscheinen, die Gesandtengehalte, wie die Richtergehalte, unabhängig von Parlamentsbewilligung auf den consolidirten Fonds zu stellen. Gegenstand einer Transaction über die festere Gestalt unseres Budgetrechts kann aber die Frage werden, ob die Gesandtengehalte etwa im Pauschquantum zu bewilligen sind, um Streitigkeiten über die Bedürfnisse der Repräsentation im Einzelnen zu vermeiden.

Die Generalcontrolle der Verwaltung durch Interpellationen und Resolutionen der Kammern bildet zwar zeitweise ein Lieblingsthema. Die englische Parallele beweist indessen dem Unbefangenen, daß in normalen Zeiten dies Gebiet nicht die starke Seite des Parlamentarismus bildet, daß die Kammerresolutionen darüber eben nur Meinungsäußerungen sind, — wahr und gewichtig, so lange es sich um große, einfache Grundfragen nationaler Politik handelt, — dagegen schwach und unzuverlässig, je mehr sich die Kammerpolitiker darauf einlassen, Maßregeln im Einzelnen anzurathen und sich in die laufenden Combinationen der Politik einzulassen.

De lege ferenda wird die Preußische Verfassungsbestimmung, nach welcher Staatsverträge, „durch welche dem Staat Lasten oder Einzelnen Verpflichtungen auferlegt werden", der Zustimmung der Kammern bedürfen, in Zukunft geändert werden müssen. Sie war ein Nothbehelf in Folge der völlig abnormen Stellung der Staatsverträge in den deutschen Verhältnissen, welche durch die deutsche Bundesverfassung wegfällt. Der so gefaßte Artikel ist rechtlich unbegrenzbar, und auch zur Fixirung durch die Praxis unbrauchbar. Er giebt nur den Vorwand, um die Gerichtscontrollen nach französischem Vorbild aus der Verwaltung herauszudrängen; denn allerdings würde die indirecte Gerichtscontrolle neben so gefaßten Gesetzen dahin führen, daß jedes Privatinteresse die Gültigkeit eines eben Staatsvertrages zur Entscheidung der Kreisgerichte bringen könnte. Es

wäre sicherlich genügend der verfassungsmäßig selbstverständliche Grundsatz, daß durch Staatsverträge die bestehende Verfassungs-Urkunde nicht abgeändert werden kann.

Abgesehen davon ist es ein praktischer Gesichtspunkt, und ebenso ein Ehrenpunkt, der einheitlichen Staatsgewalt nach außen hin freie Hand zu lassen, und die verbindliche Kraft der Staatsverträge niemals durch Parteistreitigkeiten innerhalb der Parlamente in Frage zu stellen. Das Gefühl der Solidarität nach außen hin haben alle großen Nationen zum Vortheil des Staats bewahrt. Die preußische Geschichte bietet keine Veranlassung davon abzuweichen Nach diesem Gesichtspunkt wird auch die Norddeutsche Bundes-Verfassung wohl in Zukunft einer Abänderung unterliegen.

Um so nothwendiger ist die Ausführung der rechtlichen Minister-verantwortlichkeit, welche den weiten Vollmachten einer Staatsregierung nach außen ihren festen Hintergrund giebt. Die Verantwortlichkeit für vorsätzliche Verletzungen der Amtspflicht ist nicht nur nöthig, um der jetzigen Ausnahmestellung der Minister als unverantwortlicher Beamten ein Ende zu machen; sie giebt auch den Ministern selbst eine festere Stellung, sowohl gegen die Kammern wie gegen die Kollegen und gegen die gesellschaftlichen Hofumgebungen. Der zur Anklage allein legitimirte Körper ist das Abgeordnetenhaus. Der zum Staatsgerichtshof geeignete Körper kann aber kein bloßes Juristencollegium, und noch weniger eine bloß politische Versammlung sein; vielmehr nur ein stehender Senat, ähnlich dem englischen Oberhaus. Ein englisches Oberhaus läßt sich in Deutschland nicht bilden: aber dieselbe Sache läßt sich herstellen durch eine vom König ernannte Körperschaft von hohen richterlichen Beamten und durch Besitz selbstständigen, in Staatsgeschäften bewährten Männern. Nur darf derselbe nicht in der Weise französischer Commissionen, sondern als permanenter Staatskörper mit einer gesetzlich fixirten Maximal- und Minimalzahl ernannt werden, dessen Stetigkeit allein die hier nöthigen Garantien bietet.

II. Gebiet.

Gebiet der Kriegsverwaltung.

§. 16.

A. 1. Das Verwaltungsrecht des stehenden Heeres.

Gn. I. §. 86.

Das englische Kriegswesen hat trotz aller Umwandlungen im Verlauf der Jahrhunderte ein starkes Reservat von königlichen Prärogativen zurückbehalten, vermöge deren es sich dem Gebiet der auswärtigen Angelegenheiten am nächsten anschließt.

Aus dem Mittelalter her fand die Dynastie der Tudors noch ein Doppelsystem der Heerespflicht vor, von welchem das eine — die Lehnsmilizen im Ganzen unbrauchbar geworden, das andere

— die Grafschaftsmilizen durch ältere Parlamentsgesetze in ihrer Verwendung beschränkt waren. Ohne ein neues System zu bilden beschränkten sich die Tudors darauf, augenblicklichen Bedürfnissen durch Aushebungen in den Grafschaften und administrative Maßregeln verschiedener Art abzuhelfen, ohne sich streng an älteres Recht und Parlamentsbeschlüsse zu binden. Uebrigens verleitete die insulare Lage des Landes zu großer Sorglosigkeit, und die Vernachlässigung hatte den höchsten Punkt erreicht, als unter Carl I. der Bürgerkrieg ausbrach. Im Bürgerkriege war es nun aber die revolutionäre Partei, welche mit großer Energie ein stehendes Soldatenheer aus ihren Anhängern bildete und eine Republik gründete, die ihre Autorität vorzugsweise auf ihr stehendes Heer stützen mußte. Mit dem gebrochenen Recht des Königthums war auch das daraus abgeleitete Recht der besitzenden Klassen gebrochen, und es entwickelt sich daraus jene bittere Feindschaft der besitzenden Klassen gegen die Republik und ihre stehende Armee, welche die Restauration herbeiführt. Nach der Restauration waren die höheren Stände darauf bedacht, mit dem Königthum ihren verfassungsmäßigen Einfluß in Grafschaft und Parlament auch durch das System der bewaffneten Macht zu sichern. Die Milizgesetze unter Carl II. bilden daher eine Bewaffnung der besitzenden Klassen, deren eigentliche Spitze gegen die Wiederkehr einer puritanischen Armee gerichtet war. Durch die späteren Zerwürfnisse Carls II. und Jacobs II. mit Parlament und Kirche kehrt sich aber jenes Verhältniß um. Das Königthum suspendirt in verfassungswidriger Weise die Milizgesetze und unternimmt mit Hülfe einer Soldarmee jenen Angriff gegen die bestehende Verfassung in Kirche und Staat, welcher den Dynastiewechsel von 1688 herbeiführt.

Nach diesen Hergängen stand es bei beiden Parteien der regierenden Klasse fest, die stehende Armee als den unversöhnlichen Feind der Parlamentsverfassung anzusehen. Mit verdoppeltem Eifer wurde das Milizsystem als die legale Landesbewaffnung festgehalten, und im Gegensatz dazu erhob die Bill der Rechte den Satz,

> „daß das Halten einer stehenden Armee in Friedenszeiten gegen das Gesetz ist,“

zum Reichsgrundgesetz. Da geübte Truppen aber dennoch nicht zu entbehren waren, so wurde nun die Regierung auf kurze Zeiträume durch Parlamentsbeschluß ermächtigt, ein stehendes Heer mit den dazu nöthigen Ausnahmsgewalten zu halten. Seit 1702 bis heute ist die Erneuerung dieser Acte von Jahr zu Jahr erfolgt mit Zu-

sätzen und Aenderungen je nach den Bedürfnissen der Zeit. Es bestehen daher zwei Militärsysteme:

1. die ordentliche Landesbewaffnung, Landesmiliz (§. 17.)

2. das außerordentliche System der stehenden Armee, dem Verfassungsbuchstaben nach eine Ausnahmsinstitution, der Sache nach der Haupttheil der bewaffneten Landmacht, welcher deshalb voranzustellen ist.

Auch für diese außerordentliche Landesbewaffnung dauern eine Anzahl wichtiger Rechte der mittelalterlichen Kriegsprärogative fort, welche noch heute als solche anerkannt werden: das ausschließliche Recht zur Errichtung, Besetzung und Verwaltung der befestigten Plätze; die Befugniß der Krone die Ausfuhr von Waffen und Munition zu verbieten; namentlich aber das „supreme government“ und das Oberkommando jeder bewaffneten Macht, aus welchem eine Regulativgewalt für alle Gegenstände folgt, welche nicht durch die Gesetzgebung fixirt sind. Die Abgrenzung ist hier folgende:

1. Gegenstand der Gesetzgebung ist die Dienst- und Leistungspflicht der Nation für die bewaffnete Macht im Ganzen und im Einzelnen, sowie die Feststellung des Ausnahmsrechts und Ausnahmsgerichts für die Personen des Militärverbandes.

1. Die Militärdienstpflicht im Ganzen und im Einzelnen war für die mittelalterlichen Lehns- und Grafschaftsmilizen durch common law und Parlamentsstatuten begrenzt, und dies System hat sich in die heutige Milizverfassung fortgesetzt. Andere Gesichtspunkte treten für die neuere Soldarmee ein, welche, auf Werbung beruhend, in erster Stelle Finanzfrage ist. Gegenstand der Gesetzgebung ist also hauptsächlich die Gesammtzahl, welche durch die jährliche Mutiny Act fixirt wird. Die Dienstpflicht des Einzelnen bestimmt sich durch den Werbeact, wobei sich die Gesetzgebung darauf beschränkt, von Zeit zu Zeit die Periode der Werbung (auf 10. 12 Jahre ꝛc.) und die zulässige Quote, in welcher Ausländer geworben werden dürfen (2 Procent) zu fixiren. Eben deshalb bedarf es eines Gesetzes zur Bildung von Fremdenlegionen. Der Verwaltung mußte dabei ein sehr weiter Spielraum gelassen werden, da die Beschaffung der Mannschaften schwierig und meistens nur unvollständig zu erreichen ist. Die Aufnahme eines gesetzlich vorgeschriebenen Protokolls und die Beeidigung des Recruten vor einem Friedensrichter constatirt durch einen Act der bürgerlichen Obrigkeit die

Zugehörigkeit zur stehenden Armee, über welche die Militärverwaltung nicht einseitig entscheiden soll.

2. Gegenstand der Gesetzgebung ist die Einquartierungs- und Vorspannlast, welche ohne Gesetz auf eine Besteuerung durch die Verwaltung hinauslaufen würde. Die Einquartierung ist altherkömmlich auf Gasthäuser und analoge Baulichkeiten beschränkt, welche das Gesetz sorgfältig bezeichnet. Für die Verpflegung ist ein Maximalsatz, welcher gefordert werden darf, spezificirt und die Geldvergütigung dafür gesetzlich festgestellt. Dem Kriegsminister ist die Befugniß vorbehalten, durch Regulative das Quantum der Verpflegung unter dem gesetzlichen Maximum zu normiren. Die Gestellung von Wagen und Pferden für Truppenmärsche ist auf ein Maximum der Zeit und der Entfernung gestellt mit einem gesetzlichen Tarif, zu welchem die Quartalsitzungen der Grafschaft einen Zuschlag aus der Kreiskasse bewilligen können.

3. Gegenstand der Gesetzgebung ist ferner die Bildung des Ausnahmsstrafrechts und der Ausnahmsstrafgerichtsbarkeit für Officiere und Mannschaften, beschränkt auf Militärverbrechen, wogegen Civilklagen und gemeine Verbrechen vor die ordentlichen Gerichte gehören. Da nach 16 Car. I. c. 10 die Bildung neuer Straffälle durch Verordnung untersagt ist, so bedarf es dazu der jährlich erneuten Mutiny Act, durch welche die Krone zum Erlaß von Kriegsartikeln ermächtigt wird, jedoch mit der Maßgabe, daß (1.) die schwereren und practisch wichtigeren Straffälle schon in dem Gesetz selbst bezeichnet und mit Strafen bedroht sind (2), daß diese Straffälle durch die Kriegsartikel zwar declarirt, erweitert und vermehrt werden können, daß aber auf Strafen an Leben oder Gliedern, auf Transportation oder penal servitude nur erkannt werden darf wegen solcher Verbrechen, welche „in diesem Gesetze mit solchen Strafen belegt sind." Sorgfältig begrenzt sind die dem Kriegsrecht und Kriegsgericht unterworfenen Personen: Officiere, Mannschaften, Militärbeamte. Ein Versuch der Ausdehnung auf Officiere auf Halbsold wurde a. 1749 vom Parlament abgelehnt. Rücksichtlich des Verfahrens beschränkt sich das Gesetz auf Vorschriften über die Bildung der Kriegsgerichte und einige Regeln über Strafanwendung und Vollstreckung.

II. In das Gebiet der Verordnungsgewalt fallen diejenigen Orders in Council, welche auf Grund der alten Prärogative beispielsweise zum Erlaß eines Waffenausfuhrverbots ergehen. Auf Grund der gesetzlichen Ermächtigung erläßt die Krone von Zeit

zu Zeit die Kriegsartikel, welche aber in der Mutiny Act nur an die Gegenzeichnung eines verantwortlichen Ministers gebunden sind, also als Ausflüsse der Regulativgewalten behandelt werden.

III. Die Regulativgewalt der Krone umfaßt in ausdrücklicher Declaration (13 Car. II. c. 6.) das „supreme government und das Commando der Armee", d. h. folgende nicht durch Gesetz fixirte Gegenstände:

1. Die Formation der Truppen nach Waffengattungen, Regimentern, Bataillonen, Compagnien.

2. Die Eintheilung des vereinigten Königreichs und der Colonien in Militärverwaltungsbezirke.

3. Die Ernennung und Beförderung des Officiercorps. Als Ausfluß des Anstellungsrechts ist auch das System des Kaufs der Officierpatente lediglich durch königliche Ordres geregelt, in der jetzigen Gestalt seit 1763. Dabei ist dem Generalcommando ein Bestätigungsrecht vorbehalten, welches von Zeit zu Zeit durch Bestimmungen über Alter, Dienstzeit, Vermittlung durch concessionirte Agenten ꝛc. das Kaufsystem ermäßigt. Ebenso beruht die neuere Einrichtung der Offizier-Examina lediglich auf Regulativen.

4. Die Entlassung der Offiziere und der Militärbeamten bestimmt sich durch den Grundsatz der Ernennung durante bene placito; die dabei vorkommenden Untersuchungscommissionen, courts of inquiry, sind eine nur auf Regulativen beruhende Milderung des Entlassungsrechts.

5. Die Ausbildung, Instruction und Disciplin der Armee im weitesten Sinne (§. 18), sowie die Organisation der Militär-Oeconomie, des Militär-Erziehungs- und Bildungswesens, des Verpflegungs- und Ausrüstungswesens, der Waffen- und Pulverfabrication, des Festungs- und Geniewesens, sowie des ganzen Militär- Medizinal- und Kirchenwesens.

6. Das Halbsoldsystem ist zwar Gegenstand einzelner Parlamentsgesetze, welche aber nur eine „Ermächtigung" der Krone enthalten, nach bestimmter Dienstzeit gewisse Sätze zu gewähren. Die actuelle Ertheilung beruht auf Regulativen. — Ebenso die Dispositionsgehalte der ganzen Generalität, deren höchste Zahl von Zeit zu Zeit durch königliche warrants festgestellt wird. — Ebenso die Verdienstpensionen, Wundengelder, Wittwenpensionen, Invalidengelder und die Unterbringung im Invalidenhaus. Soweit die Verwaltung des letzteren früher durch Gesetzgebung fixirt war, ist durch 19 et 20 Vict. c. 15 die Regulativgewalt hergestellt. Die neueren Gesetze

über Miliz und Volontärcorps ertheilen allerdings einen Anspruch auf Invalidenversorgung, der aber nur in einer Gleichstellung mit den Regulativsätzen der stehenden Armee besteht. Das Parlament war nur darauf bedacht, sich selbst das Bewilligungsrecht vorzubehalten, nicht aber dem Einzelnen einen bestimmten Normalsatz zu sichern.

Das Verwaltungsrecht der stehenden Armee in Preußen und im Norddeutschen Bunde, auf der Grundlage der allgemeinen persönlichen Wehrpflicht, folgt anderen Grundsätzen als die englische Soldarmee, welche in erster Stelle Geldfrage, in zweiter Rechtsfrage ist. Die Parallele für diese Verhältnisse liegt bei Weitem mehr in dem Recht der englischen Miliz, welche die entsprechende Basis einer persönlichen Wehrpflicht hat. Wenn auch aus Zweckmäßigkeitsgründen die gesetzliche Fixirung des deutschen Heerwesens nicht soweit gehen kann wie das englische Milizrecht, so ist doch auf keinem anderen Gebiete die Veranlassung dazu so dringend, das Recht so unbestreitbar. Das deutsche Volk, welches einzig in Europa seine persönliche Militärdienstpflicht gegen den Staat erfüllt, hat in erster Stelle hier den Anspruch, daß die absolutistische Verwaltungsweise zu einer Regierung nach Gesetzen werde. Das grundlegende preußische Gesetz vom 3. September 1814 hat dies bereits ausgesprochen, soweit es bei der ersten Gestaltung der Dinge möglich war. Nothwendig Gegenstand der Gesetzgebung ist:

1. Die Stärke des stehenden Heeres auf Friedensfuß. Das Gesetz vom 3. Sept. 1814 §. 3 überläßt diese Frage zwar dem Königlichen Verordnungsrecht, wie dies dem System des absoluten Staats, den kriegerischen Zeitverhältnissen und der völligen Neuheit der Einrichtung entsprach. Nachdem ein Menschenalter hindurch das Maß und der Rahmen der Armee fixirt war, so verstand sich, daß seit Einführung der Staatsverfassung von 1850 der Umfang der stehenden Armee und ihr Verhältniß zur Landwehr nicht ohne Zustimmung der Kammern umgewandelt werden konnte. Eine vierzigjährige Verwaltungspraxis hatte in einem jährlich publicirten Tableau den äußeren Umfang der Armee gleichmäßig fixirt, und diese Verwaltungspraxis mußte bei dem Uebergang in den constitutionellen Staat anerkannt werden, wie auch England nur durch Anerkennung des älteren Verwaltungsrechts als common law zu einer gesetzmäßigen Verwaltung gelangt ist. Auch der Form eines Gesetzes war genügt, indem das Maß der stehenden Armee durch eine publicirte Kabinetsorder vom 22. Decbr. 1819 (Ges.-S. 1820. S. 5) nach der Zahl der Brigaden, der Regimenter, Bataillone und der Kriegsstärke der Bataillons, ebenso wie die Correspondenz dieser Cadres mit denjenigen der Landwehr, festgestellt war. Am stärksten sprach die staatsrechtliche Natur der Sache dafür, daß unter einer constitutionellen Verfassung nicht die Gesammtleistungen eines Volks in der schwersten aller persönlichen Staatspflichten von einem absoluten Willen und von Verfügungen eines einzelnen Verwaltungsdepartements abhängig sein können. — Es ist bekannt, wie das Preußische Ministerium die Verhandlungen über die Abänderung dieses Grundverhältnisses mit den Kammern in ihrer Mitte abgebrochen hat, um eine neue Grundeinrichtung auszuführen, welche den Umfang der stehenden Armee auf Friedensfuß in den wichtigsten Gliedern nahezu verdoppelte; wie die publicirte Kabinetsordre vom 22. Decbr. 1819 durch die Erklärung eines Departements-

ministers, daß sie ein bloßes „Regulativ" sei, beseitigt wurde; wie die Stärke der stehenden Armee für ein bloßes Regulativrecht des „Kriegsherrn" erklärt, und mit welchen Mitteln der Staatsverwaltung (oben S. 186—189) der sogenannte „Conflict" durchgeführt wurde. — Eine Indemnitätsbill und die nachfolgende Regelung der Contingentsstärke durch die norddeutsche Bundesverfassung haben diesen Streit beendet. Die bestehende Verfassung enthält aber kein Hinderniß für die Rückkehr derselben Streitfragen, da der Mangel aller Rechtscontrollen jede gesetzliche Maßbestimmung der Heereslast zu einem precarium macht (unten §. 20).

2. Die Militärpflicht des Einzelnen ist im Gesetz vom 3. Septbr. 1814 als Gegenstand der Gesetzgebung anerkannt, und mit einer Sorgfalt ausgeführt, welche bei der Neuheit jener Verhältnisse in hohem Maße anzuerkennen ist. In Folge der anomalen Gestalt des preußischen Ministerialsystems blieb es freilich der Auslegung eines Departementschef überlassen, die Reservedienstpflicht der Mannschaften in eine active Dienstpflicht, den Landwehrdienst in eine Dienstpflicht der stehenden Armee zu verwandeln. Die dagegen nothwendigen Garantien kann nur das System des Selfgovernment gewähren (§. 19). Die specielle Ausführung des Aushebungsgeschäfts wird immer in ansehnlichem Umfang den Regulativgewalten zu überlassen sein, wie dies sachlich angemessen in der Militär-Ersatz-Instruction von 1858 (genehmigt durch eine Kabinets-Order vom 9. Decbr. 1859) geschehen ist. Es bedarf indessen der Ausscheidung solcher Artikel, welche Begrenzungen und wesentliche Aenderungen der persönlichen Dienstpflicht enthalten, wie der Normativbestimmungen über den einjährigen Freiwilligendienst und aller Befreiungsgründe, welche zum Gebiet der Gesetzgebung gehören. Auch ist es wohl angemessener, solche Ausführungsbestimmungen lieber dem Verordnungswege als den Regulativgewalten der Departementsminister zu überlassen, da sie die mannigfaltigsten Verhältnisse des Staats- und Volkslebens berühren, und daher der allseitigen Erwägung vom Standpunkt des Gesammtministeriums bedürfen.

3. Gegenstand der Gesetzgebung ist die Competenz, Formation und das Verfahren der militärischen Gerichte, wie dies auch anerkannt ist in der äußeren Form des Militärstrafgesetzbuches vom 3. April 1845, der Verordnung vom 21. Oct. 1841 über die Disciplinarbestrafungen, der Verordnungen vom 20. Juni 1843 über Ehrengerichte und Duelle und des Gesetzes vom 15. April 1852 über Abänderung verschiedener Strafgesetze in Uebereinstimmung mit dem neuen Strafgesetzbuch. Ob die Kriegsartikel (vom 9. Decbr. 1852) die bewegliche Gestalt der Regulative behalten können, hängt von dem Umfang der Strafgerichtsbarkeit ab. Es versteht sich, daß die Militärjustiz in ihren wesentlichen Grundsätzen mit denen der ordentlichen Strafgesetzgebung und des ordentlichen Strafverfahrens übereinstimmen muß, wo der Dienst im stehenden Heere allgemeine Bürgerpflicht ist, deren Erfüllung keine capitis deminutio bewirken kann.

4. Die Einquartierungs- und Vorspannpflicht mit dem entsprechenden Tarif der Vergütigungen bedarf der gesetzlichen Feststellung, sowohl vom Standpunkt des Einzelrechts aus, wie in Folge der Finanzrechte der Landesvertretung. Die Regulativgewalten auf diesem Gebiet enthalten in der That eine Landesbesteuerung durch Ministerialrescripte. Die Verpflichtung zur Gewährung des Naturalquartiers für das garnisonirende Militär, Unterofficiere und Gemeine, soweit die Kaserneneinrichtung nicht ausreicht, wurde im Gesetz vom 30. Mai 1820 ausgesprochen. Die damit in Verbindung stehende Servisabgabe ist aber nach vielen Umwandlungen zu einer für jede Provinz und Stadt-

gemeinde fixirten Abgabe geworden, wogegen die Verpflichtung der Städte zur Quartierung des garnisonirenden Militärs auf allgemeine Staatsfonds übernommen wurde. Diese Schwankungen stehen im Zusammenhang mit dem staatswidrigen Grundsatz von dem „Herkommen" und von der Contingentirung der Communallasten. Das richtige Ziel ist, die Einquartierungslast in Friedenszeiten als ordentliche Kreis- und Communallast zu behandeln, welche nach dem realen Communalsteuersystem, also nach der periodischen Abschätzung des Miethsund Pachtwerths zu vertheilen, und durch eine Staatsvergütigung nach einem festen Tarif zu ermäßigen ist, — vorbehaltlich einer Ausgleichung lokaler Härten aus Kreismitteln. Erst in einem vollausgebildeten selfgovernment, nicht aber durch einen bloßen gesetzlichen Tarif wird sich diese Frage genügend lösen lassen. — Noch weniger anwendbar ist die bloß volkswirthschaftliche Behandlung der Einquartierungslast in Kriegszeiten. Mit der vom König angeordneten Mobilmachung tritt nach dem Gesetz vom 11. Mai 1851 mit Recht die unentgeltliche Gewährung des Naturalquartiers für Offiziere, Mannschaften und Pferde ein; ferner die unentgeltliche Gestellung von Boten, Vorspann und Transportmitteln, auch zu Wege-, Brückenbau und Befestigungsarbeiten, für welche eine Vergütigung nur gewährt wird, wenn sie ein gewisses Maß übersteigen. Die sogenannten „Landlieferungen" dagegen werden mit Vorbehalt der Entschädigung aus Staatsfonds durch die Verwaltungsbehörden auf Provinzen, Kreise und Gemeinden vertheilt, bestehend in Lieferungen für die Magazine, Fourage, Naturalverpflegung, Vorspann, Mobilmachungspferde 2c. Die Ausgleichung der dabei vorkommenden Ueberbürdungen ist den Kreis- und Provincialvertretungen vorbehalten. Die darauf bezüglichen Gesetze von 1834 und 1851 sind hauptsächlich nur durch den Mangel geeigneter Organe des selfgovernment mangelhaft ausgefallen, und führen in ihrer jetzigen Gestalt noch immer zu Besteuerungen durch Dekrete der Behörden und einzelner Beamten.

Die Verpflichtung zum Vorspann für Märsche ganzer Truppenabtheilungen und Militärtransporte ist im Edict vom 20. Octbr. 1810 beibehalten, nach Verhältniß des Zugviehstandes, mit einer Vergütigung von 1/4 Thaler pro Pferd und Meile.

Die Pflicht zur Gestellung der Pferde für die Uebungen der Landwehrcavallerie soll nach der Kab.-Ordre vom 17. Sept. 1831 als Kreislast behandelt werden und beruht in den wichtigsten Einzelheiten auf Regulativen.

5. Die Personalprivilegien der Militärpersonen, Steuerbefreiungen 2c. gehören als Abänderungen des civilen status in das Gebiet der Gesetzgebung, bei deren Revision darauf zu achten sein wird, daß diese Privilegien auf das wirkliche Bedürfniß des Dienstes beschränkt werden, während sie leicht unmotivirte Begünstigungen, namentlich für pensionirte Officiere bilden.

6. Die Bildung der Ergänzungsbezirke für die Aushebung der Armee kann bis zu einem gewissen Maß Gegenstand des Verordnungsrechts sein. Erwägt man indessen, daß sie zweckmäßig mit den Landwehrbezirken zusammenfallen, daß sie bereits durch die Landwehrordnung in Gesetzesform geregelt waren, daß sie untrennbar mit dem Grundorganismus der Staatsbehörden zusammenhängen, daß die Ausführung bis zum äußersten Maße der Möglichkeit nach dem System des selfgovernment erfolgen muß, so ist für deutsche Verhältnisse die Forderung eines Gesetzes nicht abzulehnen, welches auch der Stabilität aller Ordnung der persönlichen Wehrpflicht entspricht.

Diesem Gebiet der Gesetzgebung steht gegenüber ein sehr weites Gebiet des Verordnungs- und Regulativrechts, umfassend:

1. Die Formation der Truppengattungen und Truppentheile. Eine solche wird Gegenstand der Gesetzgebung nur dann, wenn die Stärke des Friedensheeres nach der Zahl der Cadres bestimmt wird. Ist dagegen die Contingentzahl durch die Gesetzgebung fixirt, so wird es in der Regel zweckmäßig erscheinen, die Untergliederung dem Regulativrecht, — in den dauernden Hauptzügen dem Verordnungsrecht zu überlassen.

2. Die Grundsätze der Vorprüfung, Anstellung und Beförderung der Offiziere, Unteroffiziere und Militärbeamten ist jetzt durch eine Reihe Verordnungen (Erlaß vom 10. Decbr. 1861 2c.) geregelt. Es gehört dazu auch die Classifications- und Rangordnung des Militärpersonals (K. Erlaß vom 17. Juli 1863), natürlich mit Ausnahme der Jurisdictionsverhältnisse.

3. Der Verwaltungsorganismus der Centralbehörden und der einzelnen Dienstzweige. Die allgemeine Dienstordnung der Truppen, die Exercierreglements, die Gliederung des Generalcommando's, seiner Unter- und Nebenabtheilungen einschließlich des Generalstabs, das gesammte Militär-Erziehungs- und Bildungswesen, die ganze Ordnung der Militärökonomie, des Verpflegungs-, Bekleidungs-, Ausrüstungs-, Lazarethwesens, die Remontirung, das Artilleriewesen, Waffen- und Pulverfabrikation, das Festungs- und Geniewesen, das ganze Medicinal- und Kirchenwesen, die Grundsätze der Invaliden- und Pensionsversorgung sind (ebenso wie in England) im Laufe der letzten 10 Jahre in so bedeutendem Umfang durch Verordnungen und Regulative umgestaltet, daß sie ein sehr umfangreiches Gesetzbuch bilden, dessen Specialisirung und zweckmäßige Gestaltung anzuerkennen ist. Wenn einzelne Punkte dieser Art durch die Landesgesetzgebung geordnet werden, wie gewisse Pensions- und Civilversorgungsgrundsätze, so geschieht dies nur im Interesse der Militärverwaltung und ihres Personals, gegenüber wechselnden Verwaltungsgrundsätzen und Budgetbewilligungen. Der Hauptmasse nach wird die Ordnung dieser Verhältnisse zu allen Zeiten Gegenstand von Regulativen bleiben müssen, neben welchen das durch Gesetze fixirte Verwaltungsrecht ein bescheidenes Maß des Umfangs beansprucht.

§. 17.

A. 2. Das Verwaltungsrecht der Miliz.

Gn. I. §. 100a. II. §. 89. 90. 92.

Im Gegensatz der Soldarmee beruht die Landesmiliz auf dauernden Gesetzen, als die ordentliche auf persönliche Dienstpflicht begründete Landesbewaffnung. Allein weder dieser legale Charakter, noch die zeitweise Erneuerung der Milizgesetze vermochten sie vor dem Verfall zu bewahren. In jedem Jahrhundert kehrt seit dem Mittelalter die Sorglosigkeit der Behandlung der bewaffneten Macht wieder. Erst die großen Kämpfe gegen das republikanische und kaiserliche Frankreich führen zu einer periodischen Wiederbelebung der

Miliz, in Verbindung mit Freiwilligen-Corps, und zu dem großen Milizgesetz 42 Geo. III. c. 90, einer Codification des Milizrechts auf dem Höhepunkt parlamentarischer Regierung, in welcher die gesetzliche Fixirung aller Befugnisse der Obrigkeit auf das höchste Maß gesteigert ist.

I. Das Gebiet der Gesetzgebung umfaßt hier nicht nur die persönliche Dienstpflicht und Gerichtsbarkeit, sondern auch die Formation der Truppentheile und viele Einzelheiten der Verwaltung. Maßgebend war dabei das löbliche Bestreben, die Miliz unabhängig von den wechselnden Parteiverwaltungen zu stellen; noch mehr aber das Mißtrauen, welches in der Miliz ein festes Gegengewicht gegen den möglichen Mißbrauch einer Soldarmee suchte.

1. Die Gesammtzahl der Mannschaften ist zur Zeit auf 80,000 (in 42 Geo. III. c. 90 auf 40,963) Mann festgestellt. Im Falle einer Invasion oder dringenden Gefahr derselben kann die Krone die Milizen auf 120,000 Mann erhöhen; gleichzeitig aber muß eine Proclamation zur Einberufung des Parlaments binnen 14 Tagen ergehen. Die Quoten der einzelnen Grafschaften werden durch Order in Council fixirt; die Unterverteilungen sind der Kreisverwaltung selbständig überlassen. Im Gesetz 42 Geo. III. waren sogar die Contingentszahlen der Grafschaften fixirt.

2. Das Gesetz bestimmt die Dienstpflicht des Einzelnen nach Zeit und Weise mit genauer Feststellung der befreiten Kategorien: Pairs, Geistliche, Friedensbeamte, Lehrlinge, Matrosen, „arme Leute, welche mehr als ein eheliches Kind haben" ꝛc. Die Aufstellung der Stammlisten und die Entscheidung der Reclamationen ist der Kreisverwaltung endgültig überlassen; ebenso die Ausloosung und Enrollirung, die Stellung von Ersatzmännern und die Einschwörung der ausgehobenen Mannschaften.

3. Das Gesetz scheidet die enrollirten Mannschaften in 5 Klassen nach der Abkömmlichkeit: (1) Männer unter 30 Jahren und ohne Kinder, (2) Männer über 30 Jahren und ohne Kinder, (3) Männer mit Kindern über 14 Jahren, (4) Männer mit Kindern unter 14 Jahren, (5) alle Anderen, welche nicht unter die obigen Rubriken fallen. Bei einer theilweisen Mobilmachung wird diese Klassenordnung zu Grunde gelegt; wo eine höhere Klasse nur theilweis zu berufen ist, entscheidet das Loos.

4. Die Formation der Milizen in Regimenter, Bataillone, Corps und Compagnien, die Zahl und die Qualifikation der Offiziere nach speziell bemessenem Census, die Verhältnißzahlen der Sergeanten,

Corporale und Tamboure werden gesetzlich fixirt. Ebenso der Zeitraum der jährlichen Uebungen und der Soldsätze während der Uebung; die Bildung der stehenden Stämme, Einrichtung der Zeughäuser und Bewahrung der Waffenvorräthe.

5. Die Regelung der Militärgerichtsbarkeit und der Mobilmachung. Während der Zeit der Uebung unterliegen die Mannschaften dem Kriegsrecht, den Kriegsartikeln und den Kriegsgerichten, doch mit Ausschluß der Strafen an Leben und Gliedern. Nach der Mobilmachung (drawing out and embodying), welche „in Fällen einer actuellen Invasion oder bei drohender Gefahr einer solchen, und in Fällen einer Rebellion oder Insurrection", kraft königlicher Order an die Lordlieutenants erfolgt, werden die Mannschaften unter das Commando solcher Generaloffiziere gestellt, welche der König zu ernennen beliebt, und nach Bedürfniß verwendet in jedem Theil von Großbritannien. Sie sind dann vollständig dem Kriegsrecht und den Kriegsartikeln unterworfen, so lange bis sie in ihre Grafschaft zurückgekehrt und durch königliche Order entlassen sind. — An den Kriegsgerichten über die Miliz darf kein Offizier der stehenden Armee theilnehmen und umgekehrt. Desertionen können alternativ entweder vor einem Kriegsgericht, oder summarisch (mit Geldbuße, event. Gefängniß) vor den einzelnen Friedensrichtern verfolgt werden, 22 et 23 Vict. c 38.

6. Die Einquartierung der Mannschaften während der Uebungszeit erfolgt in Gasthöfen und Bierwirthschaften nach denselben Grundsätzen wie die des stehenden Heeres. — In gleicher Weise wird das Fuhrwerk gestellt durch warrant eines Friedensrichters an die constables gegen die gesetzlich bestimmte Taxe; lokale Mehrkosten werden durch die Kreiskasse ausgeglichen.

7. Gegenstand der Gesetzgebung sind endlich die politischen Rechte der Milizmannschaften: das Recht auf Beurlaubung zur Ausübung des parlamentarischen Wahlrechts, die Befreiung von Gemeindeämtern und von der gesetzlichen Wegebaupflicht, Ansprüche auf Invalidenpension. Die Unterstützung der Familien einberufener Milizmänner aus der Armenkasse wird durch zahlreiche Gesetze geordnet, mit dem Vorbehalt, daß solche Familienmitglieder in kein Armenarbeitshaus gebracht werden dürfen. Ist die zu unterstützende Familie zahlreicher als eine Frau und drei Kinder unter 10 Jahren, so ist es dem Kirchspiel nachgelassen einen anderen Mann als Substituten zu bestellen.

Analoge Gesichtspunkte kamen für die neuen Volon-

tärcorps zur Geltung, für welche nach älteren Vorgängen ein Organisationsgesetz von 1863, the Volunteer Act 26 et 27 Vict. c. 65, gegeben wurde:

1. um sie überhaupt zu legalisiren, da ohne Gesetz keine bewaffnete Macht gebildet werden kann: „die Königin wird ermächtigt, die Dienste solcher volunteer corps anzunehmen, welche durch den Lord-Lieutenant einer Grafschaft ihren Dienst anbieten.“ Der Krone vorbehalten ist auch die Auflösung eines jeden Corps.

2. Die Königin wird ermächtigt, für jedes Corps einen permanenten Stab zu bilden, bestehend aus einem besoldeten Adjutanten und einer Anzahl Sergeants Instructors.

3. Der Dienst im Volontärcorps befreit von der Dienstpflicht in der Miliz jeden Offizier, Unteroffizier und Gemeinen, welcher als „efficient volunteer“ die reglementsmäßige Ausbildung erhalten hat.

4. Ernennung und Rang der Offiziere: speciellere Normen über Ernennung und Beförderung, über die Bildung von Courts of Inquiry, über die allgemeine Verwaltung und Disciplin werden einem ministeriellen Regulativ überlassen. Der von den Offizieren zu leistende Diensteid ist im Gesetz formulirt.

5. Bestimmung über die Mobilmachung „im Falle einer actuellen Invasion oder drohenden Invasion“, durch Aufgebot an die Lord-Lieutenants.

6. Kriegsartikel: die Mannschaften außer dem actuellen Dienst unterliegen einer besonderen, sehr milden Strafordnung; der permanente Stab und die Corps im activen Dienst dagegen der Mutiny Act, den Kriegsartikeln und den aus ihrer Mitte zu bildenden Kriegsgerichten.

7. Befugniß der Corps zur Errichtung von eigenen Statuten unter Bestätigung der Krone.

8. Bestimmungen über das Maß der Staatsunterstützung, Ansprüche auf Halbsold und Invalidenversorgung, Befreiung von Chausseegeldern und einige andere den Milizen analoge Privilegien.

II. Das Gebiet der Verordnungsgewalt für die Milizverwaltung ist insofern weiter, als eine Order in Council für solche Fragen vorgeschrieben ist, welche nicht bloß vom departementalen Standpunkte, sondern von Gesichtspunkten der Gesammtverwaltung erwogen werden sollen: die Inkraftsetzung der gesetzlichen Zwangsaushebung, wenn die Werbungen nicht zur Beschaffung der Mannschaften ausreichen; die Vertheilung der Milizquoten auf die Graf-

schaften; die Verlängerung oder Verkürzung der jährlichen Uebungszeit; der Beschluß über Mobilmachung der Milizen. Durch Order in Council soll ferner das Maß der militärischen Ausbildung eines efficient volunteer bestimmt werden, welches von der Dienstpflicht in der Miliz befreit.

III. Das Gebiet der Regulative umfaßt die Disciplin sowie die übrigen nicht durch Gesetz geordneten Einzelheiten der Verwaltung, und ist durch die neueste Gesetzgebung erheblich erweitert worden. Nach übelen Erfahrungen über die zu weit ausgedehnte gesetzliche Regelung, unter welcher die militärische Brauchbarkeit litt, ist das neue Gesetz 15 et 16 Vict. c. 50 zu analogen Grundsätzen wie bei der stehenden Armee angelangt:

1. Die Formation der Regimenter, des Offiziercorps und des Stabes soll nicht mehr durch das Gesetz, sondern durch Regulative der königlichen Verwaltung erfolgen.

2. Die Qualification der Milizoffiziere soll nicht mehr auf einem Census allein beruhen. Für die Subalternofficiere wird jeder Census aufgehoben. Für Deputy-Lieutenants, Captains und Stabsofficiere ein mäßiger Census beibehalten, und dabei ein Einkommen aus beweglichem und unbeweglichem Vermögen gleichgestellt. Capitäns und höhere Offiziere der stehenden Armee können aber auch ohne Census zu Milizoffizieren befördert werden. Allgemein soll ein Staatssecretär ermächtigt sein zum Erlaß von Regulativen in Bezug auf das Alter und gewisse militärische Qualificationen des anzustellenden Milizoffiziers, namentlich wegen einer vorgängigen Einübung zum Dienst.

3. Die Instruction, Disciplin und technische Verwaltung der Miliz ist im Allgemeinen auf den Fuß der stehenden Armee gebracht. Analog gestalteten sich die Regulativgewalten nach dem neuen Organisationsgesetz für die Freiwilligencorps.

Der verfallenen Milizverfassung gegenüber steht das großartige System der allgemeinen Wehrpflicht und der Landwehrverfassung in Deutschland. Nur in Momenten der höchsten Begeisterung konnte sich Preußen zu der vollständigen Erfüllung der schwersten persönlichen Dienstpflicht entschließen, neben welcher alle übrigen Anforderungen des Staats als secundär erscheinen. Die allgemeine Wehrpflicht ist seit jener Zeit die entscheidende Grundlage unserer Verfassung geworden, an welche sich die sonstigen Anforderungen an den persönlichen Dienst im Staatsleben sehr wohl anschließen lassen.

Ein schlagfertiges Heer war bei der geographischen Lage des Landes inmitten der europäischen Großstaaten mit stehenden Heeresmassen nothwendig; die Bildung von Milizsystemen für Staaten von solcher Lage unzureichend. Das preußische System vereinigte nun aber stehendes Heer und Miliz durch die möglichst kurze,

aber ernstlich gemeinte Ausbildung und Gewöhnung der waffenfähigen Bevölkerung zum Soldatendienst, dessen Gleichheit den Gegensatz zwischen Heer und Verfassung, und damit die Gefahr der Freiheit wieder aufhebt. Die Reife dieser großartigen Conception liegt darin, daß man mit der volkswirthschaftlich empfohlenen Miliz sich nicht begnügte, sondern daß man der Jugend die Gewöhnung des wirklichen Soldaten gab, und erst der ausgebildeten Mannschaft die volksthümliche Verfassung einer Miliz. Das letztere gehört als das entsprechende Ehrenrecht und als die nothwendige Verschmelzung des bürgerlichen Lebens mit einem auf langen Friedensstand berechneten Heersystem untrennbar zu einander.

Die dem entsprechende Ordnung des Landwehrsystems erfolgte von Anfang an durch eine Reihe publicirter Verordnungen und Cabinetsorders, welche ziemlich eilig in der Landwehrordnung vom 21. Novbr. 1815 consolidirt wurden. Die Folge war, daß bei veränderten Bedürfnissen diese Bestimmungen durch nicht publicirte Erlasse abgeändert wurden, und daraus eine Verwirrung entstand, welche die Landwehreinrichtung im Ganzen wie im Einzelnen als Gegenstand von Departementsregulativen ansah. Das tiefe Eingreifen des Landwehrinstituts in das bürgerliche Leben aber bedingt nach Vorgang der Landw.-O. von 1815 eine viel weitergehende Gesetzgebung als für die stehende Armee:

1. Die Regelung der Dienstpflicht des Einzelnen bedarf hier einer Classificationsordnung nach der Abkömmlichkeit, (insbesondere wohl nach der Zahl der Kinder), und einer Handhabung durch selbständige Organe des selfgovernment. Ohne gesetzliche Abkömmlichkeitsklassen wird ein Milizsystem durch das unnöthige Eingreifen in die bürgerlichen Verhältnisse der höheren Altersklassen auf die Dauer unpopulär und in seinem Fortbestand gefährdet. — Andrerseits muß die Gesetzgebung für die Vollzähligkeit und Kriegstüchtigkeit der Landwehr Sorge tragen, damit nicht durch negative Verwaltungsmaßregeln das Institut außer Uebung gesetzt, und damit indirect eine stetige Vermehrung der stehenden Armee herbeigeführt werde.

2. Gesetzliche Regelung der Offizierqualification nach dem System der Ehrenstellen, vorbehaltlich des Königlichen Ernennungsrechts. Ohne solche gesetzliche Regelung wird das Offiziercorps der Landwehr durch das Berufssoldatenthum wegadministrirt, zu einem bloßen Anhang der stehenden Armee, einem Material für Ersatzbataillone herabgesetzt.

3. Gesetzliche Regelung der Uebungszeiten, mit Bestimmung eines Maximum im Interesse des bürgerlichen Lebens, eines Minimum im Interesse der Erhaltung des Instituts.

4. Gesetzliche Regelung der Jurisdiction, wobei die Anwendung des Kriegsrechts und der Militärgerichte auf die Zeit von der Einberufung bis zur Entlassung der Mannschaften zu beschränken. Mit Rücksicht auf die Anforderungen des bürgerlichen Lebens werden die Militärgerichte aus Offizieren und Mannschaften der Landwehr selbst zu bilden sein.

5. Verpflichtung zur Fürsorge für die Frauen und Kinder der einberufenen Mannschaften, wie solche bereits durch das Gesetz vom 27. Febr. 1850 für die Familien der einberufenen Reserve- und Landwehrmannschaften den Kreisen auferlegt ist. Die Geldmittel sind von der Kreisvertretung zu beschaffen, nach dem Verhältniß der sonstigen Kreiscommunalbeiträge.

Im Uebrigen werden die Einzelheiten der Landwehrverwaltung analog der stehenden Armee den Verordnungs- und Regulativ-

gewalten anheimfallen müssen, mit der Maßgabe, daß wegen der stetigen Rücksicht auf den Civilstatus der Minister des Innern neben dem Kriegsminister unentbehrlich ist, und dauernde organische Einrichtungen sachgemäß dem Ministerrath und dem Verordnungsrecht zufallen.

In der Verfassung des Norddeutschen Bundes müssen die dafür erforderlichen Gesetze und Organe erst geschaffen werden, da das Gesetz über die Verpflichtung zum Kriegsdienst vom 9. November 1867 das Wesentliche noch nicht enthält.

§. 18.

B. 1. Der Verwaltungsorganismus des stehenden Heeres.

Gn. I. §. 86a. 87—100.

Die Verwaltung der englischen Soldarmee beruht von Hause aus auf einer sachlich richtigen Scheidung, nach welcher

1. Das supreme government des Heeres dem König zusteht, aber von der politischen, finanziellen und rechtlichen Seite aus in unmittelbarer Verbindung mit der gesammten Staatsverwaltung, also mit dem Ministerrath und den Gesammtbeziehungen einer parlamentarischen Regierung bleibt; daß dagegen

2. das Generalcommando unabhängig von der zeitigen Ministerverwaltung insoweit bleiben muß, um die Ernennung der Regimentsoffiziere, die gesammte Disciplin und die Details der technischen Verwaltung von der parlamentarischen Parteiregierung unabhängig zu erhalten.

Auf dem Höhepunkt seiner Macht hatte das Parlament aber die Civilverwaltung der Armee unter so viele Aemter getheilt und durch so viele Controllen erschwert, daß die militärischen Gesichtspunkte den wesentlichsten Schaden litten. Die Finanzverwaltung ressortirte in letzter Instanz von dem Finanzministerium, die übrigen administrativen Beziehungen von dem Staatssecretariat, in welchem der Colonialminister zugleich als Secretary-for-war eine Oberleitung führte. Wegen der Untrennbarkeit beider Beziehungen war indessen ein Secretary-at-war geschaffen, welcher als Departementschef zweiten Ranges der Treasury und dem Staatssecretariat untergeordnet sein sollte. Dieser administrativen Trias gegenüber stand dann das Generalkommando mit seinen Unterbranchen. Als besondere Behörde stand daneben wieder das Generalfeldzeugamt, Master of Ordnance, in welchem für die Materialverwaltung, für das Artillerie- und Ingenieurwesen, Generalkommando und Civilverwaltung vereint waren, — das erstere in büreaukratischer, das

letztere in collegialischer Verfassung. In der so verwickelten Theilung sollten die „Civilämter" mit dem Parlament über den Bestand der Armee verhandeln, und alle finanziellen, rechtlichen und politischen Verhältnisse controlliren: die „militärischen Aemter" dagegen das Commando, die Disciplin und die technisch-militärische Verwaltung führen. — Die nach Ausbruch des Krimkrieges augenfälligen Mängel dieses Systems haben im Jahre 1854 zu einer Concentrirung der sogenannten Civilverwaltung in einem Kriegsminister, und zur Concentrirung aller Commandobehörden in einem Generalkommando geführt, nach folgendem System:

I. Der jetzige Kriegsminister vereinigt die früheren Aemter des Secretary-for-war, des Secretary-at-war und der Civilbranche des Feldzeugamts in sich.

1. Als Secretary-for-war ist er Staatssecretär und ordentliches Mitglied des Ministerraths, „Verbindungsglied zwischen der Armee und dem zeitigen Ministerium".

2. Als Secretary-at-war ist er Chef des früheren Finanz-, Justiz- und politischen Departements der Armee, „Verbindungsglied zwischen Armee und Parlament", verantwortlich für ihre Einzelverwaltung. Er entwirft den Finanzetat, bringt die Mutiny Act im Parlament ein, überwacht die Uebereinstimmung der Militärausgaben mit den vom Parlament festgestellten Rubriken der Verwendung, überwacht die Innehaltung der Grundsätze des Militärrechts und vermittelt die Conflicte zwischen Militär und Civil.

3. Als Nachfolger der Civilbranche des aufgelösten Feldzeugamts ist er Chef der Abtheilung für Verwaltung der Kriegsvorräthe, Munition und Artilleriewerkstätten, mit einem Director of Stores und einem Director of Ordnance als Sectionschefs. Ferner Chef der Abtheilung für Fortifications- und Militärbauten, jetzt unter dem Inspector General and Director of Works. Endlich Chef der Kasernenverwaltung mit einem Superintendent für Unterhaltung, Reparatur, Ausstattung der Kasernen, Wäsche, Licht und Feuerung.

Das so formirte Kriegsministerium, mit einem parlamentarischen und zwei permanenten Unterstaatssecretären, bildet gegenwärtig ein Personal von 600—700 Personen, darunter etwa 30 höhere Beamte, dem größeren Theil nach Nicht-Militärs. Indessen sind doch die Hauptstellen des permanenten Unterstaatssecretärs, des Military Assistant für die laufende Correspondenz mit dem Generalkommando, der Directoren des Bau- und Befestigungswesens,

des Director of Ordnance, der Materialverwaltung und des Kasernendepartements (im Ganzen neun höhere Stellen) mit Militärs besetzt, welche zugleich ein Gehalt als Offiziere auf Halbsold beziehen. — Die Sectionen des Ministeriums sind in den obigen Geschäftsübersichten angedeutet. Es gehört dazu auch der Chef des Commissariat (der Intendantur), der Generalstabsarzt, der Chaplain General. Als commissarische Localbehörden des Ministeriums bestehen die zahlreichen Etablissements für Waffenfabrikation, Aufbewahrung der Militärvorräthe, die Artilleriewerkstätten, die Bezirke der Fortifications- und Militärbauten, die Bezirke der Kasernenverwaltung im Inland und in den Colonien.

II. Das Generalkommando der Armee, von seinem Lokale die Horse Guards genannt, bildet in Parallelismus mit dem Kriegsministerium ein System von „Militärämtern" oder Commandobehörden. Die Beschaffung und Gestaltung der Armee soll zwar von den Civilautoritäten abhängen: einmal constituirt tritt sie aber unter das Generalcommando des Königs, „so daß weder beide, noch eines von beiden Häusern des Parlaments darauf Anspruch machen kann oder soll" (13 Car. II. c. 6). Dieser Grundsatz führt zu einem selbständigen reinen Militärdepartement, dessen einzelne Glieder außer Verbindung mit dem parlamentarischen Ministerium bleiben, umfassend folgende Befugnisse der königlichen Prärogative:

1. Das Anstellungs- und Beförderungswesen der stehenden Armee. Es treten dabei beschränkende Grundsätze ein durch das System des Stellenkaufs und der Offizierexamina; es sind dies aber nur Selbstbeschränkungen durch Regulative des Generalcommandos; wie denn auch thatsächlich die ersten Anstellungen frei vom Einfluß des parlamentarischen Parteiwesens geblieben sind.

2. Die Disciplin der Armee ist den rein militärischen Autoritäten überlassen, unterstützt durch die Rechtskenntniß des Generalauditeurs. „Der Kriegsminister mischt sich in keiner Weise in die gewöhnliche Routineverwaltung der Disciplin." Report on Military Organisation 1860, pag. XX.

3. Die Nachprüfung und Controlle der Urtheile der Kriegsgerichte gebührt als ein Stück Attributivjustiz dem Generalcommando (nicht dem Kriegsminister). Die Urtheile werden dem Generalcommando eingesandt, und von diesem dem Generalauditeur übermacht, welcher unmittelbar an die Königin über die „Legalität" des Urtheils und des Verfahrens berichtet. Der General-

auditeur selbst gehört freilich zu den mit dem Ministerium wechselnden politischen Beamten.

Der Hauptbeamte dieses Geschäftskreises ist der Commander in Chief in altherkömmlicher Geschäftstheilung mit einem Adjutant General und einem Quartermaster General.

a) Der Commander in Chief ist der persönliche Stellvertreter des Königs im Generalcommando, dessen Ernennung und Amtsrang eben deshalb auf persönlicher Bestimmung des Souveräns beruht. Er ist der Militärchef für Formation, Instruction und Disciplin der Truppen, das verfassungsmäßige „Organ der Communication zwischen der Königin und der Armee", in deren Namen er seine Orders erläßt. Für seine Person bildet er das Generaldepartement, dessen Einzelgeschäfte sich in zwei Richtungen verzweigen:

b) Der Generaladjutant bildet das Departement für die Personalien, Equipirung und Recrutirung der Truppen. Er entwirft die Generalordres und Regulative des Generalcommandos, und veröffentlicht solche mit Genehmigung der Königin. Er ist der Hauptdecernent für alle Fragen der Formation, Disciplin, Bekleidung, Ausrüstung, Rekrutirung, Gratification. Er hat die Auswahl der Offiziere für den Stab, und bildet mit seinen vom Commander ernannten Assistants eine Centralbehörde, mit zwei Sectionen für das Bekleidungs- und für das Recrutirungswesen.

c) Der Generalquartiermeister leitet unter Anweisung des Generalcommandos die Bewegungen der Armee, die Marschrouten, die Weise der Beförderung und Einquartierung, der Aus- und Einschiffung. Er versieht die Truppentheile mit der nöthigen Artillerie, Zelten, Lagerbedürfnissen im auswärtigen Dienst, und führt die militärische Controlle über die Intendantur (Commissariat) im Felde. Die Vicegeneralquartiermeister üben diese Functionen als seine Stellvertreter bei jeder Armee im auswärtigen Dienst.

Nach Aufhebung des Feldzeugamts ist der Commander in Chief zugleich „Colonel in Chief" des Corps der Ingenieure und der gesammten Artillerie. Den Mangel eines besonderen Generalcommandos für die Specialwaffen hat man durch Zuordnung einer Anzahl höherer Artillerie- und Ingenieuroffiziere als Assistenten bei dem Generalcommando zu ersetzen gesucht; für speziellere Zwecke durch Bildung technischer Commissionen von höheren Offizieren der Spezialwaffen. — Für das gesammte Militär-Unterrichtswesen ist ein Council

of Military Education mit dem Commander in Chief als Chef gebildet.

Das Personal des so ausgedehnten Militär-Cabinets ist jetzt auf 124 Personen angewachsen. Das höhere Personal, — der Commander in Chief, Generaladjutant, Generalquartiermeister und deren Assistants und Deputies — bildet nach militärischer Anschauung das „Hauptquartier der Armee" in London. — Als Unterglieder hat die parlamentarische Regierung aber keine stehenden Commandobehörden gebildet, sondern militärische Verwaltungsbezirke, — 13 für das vereinigte Königreich unter dem Namen des Home Staff, — eine noch größere Zahl sehr ungleicher Bezirke für die Colonien unter dem Namen des Foreign Staff. Dem Home Staff zugerechnet wird auch das stehende Lager zu Aldershot. Diese Districte erscheinen als Localcommissionen, in welchen der Commander, der Generaladjutant und der Generalquartiermeister durch ihre Stellvertreter repräsentirt sind. Die dabei verwendeten Offiziere bilden die bevorzugte Klasse der Staff Officers, nach neueren Reglements mit einer besonderen strengeren Prüfung. Jede Zusammenziehung eines Truppencorps zum activen Dienst bildet nach diesem System eine temporäre Formation in der Weise einer außerordentlichen Commission. Die Truppenkörper sollen auch heute noch keine stabilen Einheiten bilden, noch weniger mit dem bürgerlichen Leben bestimmter Landestheile, Kreise und Gemeinden in eine wechselseitige Beziehung treten. Die Verwendbarkeit und Verwendung für den Dienst der Colonien war und blieb der Hauptgesichtspunkt. Die Verwendung zu größeren europäischen Kriegen erschien (mit Ausnahme des socialen Kampfes gegen die französische Revolution) als eine meistens widerwillig angenommene Intervention, für welche die Soldarmee allerdings in Reserve gehalten werden mußte, „zur Aufrechthaltung des europäischen Gleichgewichts". Ein Bedürfniß der stehenden Armee zur Aufrechterhaltung der Staatsautorität im Innern wurde offiziell niemals anerkannt; dazu waren vielmehr die Polizeibeamten des selfgovernment und die Landesmiliz bestimmt und ausreichend, obwohl der Verfall der Miliz neuerdings eine ziemlich häufige Requisition der stehenden Armee von Seiten der Civilbehörde herbeigeführt hat. Nach diesen Gesichtspunkten hat auch folgerecht die untere Gliederung der bewaffneten Macht sich gestaltet.

Die ordentlichen Provinzial-Militärbehörden bilden danach die Military Districts des Home Staff und Foreign Staff, mit einem General oder Stabsoffizier an der Spitze. Ihnen

untergeordnet stehen die einzelnen Regimenter, Bataillone, Corps, Compagnien, Schwadronen im Inland und in den Colonien, möglichst casernirt oder in Gasthäusern und Miethsställen stationirt. Die nothwendigen Intendanturbeamten, Medicinalbeamten, Militärgeistlichen, Zahlmeister ꝛc. sind den einzelnen Districts und Truppenkörpern nach Bedürfniß attachirt.

Dagegen bilden die Regimenter, Bataillone und sonstigen Unterabtheilungen der Armee, wenngleich nur auf Verwaltungsregulativen beruhend, und in ihrer Gesammtstärke von der jährlichen Mutiny Act abhängig, einen sehr festen Rahmen, der sich in wunderbarer Stetigkeit seit dem 18. Jahrhundert erhalten und nur durch Hinzufügung neuer Nummern erweitert hat. Das unförmlich gewordene Artillerieregiment ist neuerdings in kleine Brigaden eingetheilt. Die Specialgliederung der Truppenkörper ist im Ganzen übereinstimmend mit den älteren Armeeeintheilungen des Continents geblieben.

Durch diese Einrichtungen bestimmt sich endlich auch die Stellung der englischen Generalität, für welche stehende Corps-, Divisions- und Brigade-Commandos nicht vorhanden sind. Mit der Ernennung zum General tritt vielmehr der englische Colonel in die Reihe der „disponiblen" Officiere, mit einem mäßigen Dispositionsgehalt, bis ihm durch temporäre Verwendung in dem Home Staff oder Foreign Staff eine active Stellung und durch Verleihung einer Regimentsoberstenstelle ein höheres Einkommen gewährt wird.

In der preußisch-deutschen Militärverwaltung ist der doppelte Organismus in anderer Theilung vorhanden:

1. Das persönliche Generalcommando des Königs verzweigt sich in Generalcommandos, Generalinspectionen, Commandanturen, Generalstab und die weiterherabgehenden „Commandobehörden".

2. Der Kriegsminister ist „das Organ des Königs in Bezug auf alle das Heer betreffende Befehle und Verordnungen", — als Vertreter der finanziellen, rechtlichen, politischen Seite der Armeeverwaltung, — aber in unmittelbarer Verbindung mit den Commandobehörden, um die innere Einheit in dem Gesammtverhältniß der Kriegs- und der Civilverwaltung zu erhalten.

Es ergab sich daraus auch in Preußen ein Parallelismus von Commandobehörden und Verwaltungsbehörden, der aber seine vollständigere Zusammenfassung in dem Kriegsministerium fand, welchem jetzt auch das Departement für die „Personalangelegenheiten" des Offiziercorps als Abtheilung eingefügt ist. Durch die Vereinigung in einem „verantwortlichen" Chef nach dem üblichen Organismus der Ministerdepartements ist die nothwendige Beweglichkeit geschaffen, welche in den älteren Einrichtungen des Generalkriegsdirectoriums in collegialischer Schwerfälligkeit verloren gegangen war.

Ueber die finanzielle Seite der Kriegsverwaltung soll vor der Budget-

aufstellung eine Verständigung zwischen dem Kriegs- und Finanzminister stattfinden, event. würde eine Berathung im Ministerrath und Immediat-Entscheidung eintreten.

Für die Verhältnisse der Militärjustiz bildet der Kriegsminister mit dem Justizminister ein Militärjustizdepartement in sehr beschränkten Funktionen.

Das am tiefsten eingreifende Militärersatzgeschäft ist dem Kriegsminister in Gemeinschaft mit dem Minister des Innern übertragen. Als Provinzialbehörde fungirt das Generalcommando gemeinschaftlich mit dem Oberpräsidenten der Provinz; für die Untervertheilungen das Brigadecommando gemeinschaftlich mit der Regierung; für das locale Aushebungsgeschäft Kreisersatzcommissionen.

Dieser von der englischen verschiedenen Gruppirung der Civilämter und Militärämter in der Centralverwaltung entspricht die ebenso verschiedene Gruppirung der Provinzial- und Lokalverwaltungen. Die letzteren gestalten sich nicht wie in England zu commissarisch gebildeten Military Districts, sondern zu stehenden Truppenkörpern in Corps-, Divisions-, Brigade-, Regiments-, Bataillonsverbänden, denen sich das Personal der Militärärzte, der Militäröconomiebeamten, und Geistlichen zur unmittelbaren Verwendung nach Bedürfniß anreiht. Diese Einrichtungen sind motivirt einerseits durch die Natur der allgemeinen Wehrpflicht, welche einen Zusammenhang mit den Aushebungs- und Verwaltungsbezirken der Civilverwaltung bedingt; andererseits durch die Bestimmung dieser Armee für den großen Krieg, welche eine Attachirung des Hülfspersonals an die einzelnen Truppenkörper erforderte. Eben deshalb mußte die Oeconomieverwaltung in größerem Maßstab zusammengefaßt werden als im englischen Commissariat.

Die Militärintendanturen bilden seit 1820 die Provinzialverwaltungsbehörden des Kriegsministeriums für die Militärökonomie, namentlich Proviantämter, Bekleidungsdepots, Traindepots, Lazareth-, Rechnungswesen, Servis-Garnisonverwaltung, Bauwesen und Kasernement, viel umfassender als das englische Kriegscommissariat. Sie theilen mit den Truppenbefehlshabern die Verantwortlichkeit für gehörige Bekleidung und Lederzeug, sowie für alle zur Feldausrüstung erforderlichen Dinge. Ihre Einrichtung ist nach der Büreauverfassung zweckmäßig geordnet. Ihre Lokalbehörden sind die Magazin-, Montirungs-, Garnison-, Lazarethverwaltungen.

Ueberlegen sind diese Einrichtungen den englischen in der zweckmäßigeren Gestaltung der sogenannten Civilverwaltung, in größerer Beweglichkeit, Theilbarkeit und sparsamer Einrichtung. Ueberlegen auch in der zweckmäßigeren Gestaltung der Commandoämter und größerer Schlagfertigkeit. Ueberlegen vor allem in der zweckmäßigeren Verbindung der Civil- und Militärämter; freilich auf Kosten der Rechtscontrollen.

Die Abweichungen beider Verwaltungssysteme beruhen zuletzt auf der Hauptbestimmung der englischen Armee für den Colonialdienst, der deutschen Armee für den großen Krieg mit nahegerückten, zahlreichen, disciplinirten Heeren. Die preußischen Reformen von 1808 haben mit Recht eine zweckmäßige Bureau-Verfassung in der Administration durchgeführt. Es bedarf aber noch der Einfügung der Rechtscontrollen (§. 20), die mit der Beseitigung des bis 1806 im Generalkriegsdirectorium bestandenen Collegialsystems gänzlich verloren gegangen sind.

§. 19.

B. 2. Der Verwaltungsorganismus der Miliz und das System des selfgovernment.

Gn. I. §. 100a. II. §. 90—93.

Entgegengesetzte Gesichtspunkte haben den Verwaltungsorganismus der Miliz bestimmt. Die auf persönlicher Wehrpflicht beruhende Armee sollte in ihrem ruhenden Bestande dem bürgerlichen Leben angehören, und nur während der Uebungszeit der halben, nach der Mobilmachung der ganzen Strenge des Kriegsrechts unterliegen. Von Alters her walteten hier die Grundsätze des selfgovernment, welche seit den Zeiten der Restauration immer mehr specialisirt, in dem Milizgesetz 42 Geo. III. c. 90 ihren Höhepunkt erreichten.

Dem entsprechend ist die Milizverwaltung völlig decentralisirt. Als Verwaltungschef wird in jeder Grafschaft ein großer Grundherr, in der Regel ein Lord, zum Lordlieutenant ernannt, der als Custos Rotulorum zugleich der erste Friedensrichter, also Chef der Polizeiverwaltung der Grafschaft ist. Neben ihm fungiren als eigentlich thätige Verwaltungscommissarien mindestens 20 Deputy-Lieutenants, welche aus ansässigen Männern mit 150 £ Einkommen ernannt werden, anolog den Friedensrichtern, und zwar so, daß ungefähr $\frac{5}{6}$ der Deputy-Lieutenants zugleich Friedensrichter sind. Wie die sonstigen Kreisgeschäfte vertheilen sich die Functionen theils unter die einzelnen Deputy-Lieutenants, theils an die Specialsessionen und Generalversammlungen der ganzen Grafschaft. Alle Rechte und Obliegenheiten der Dienstpflichtigen und Beamten und alle Procedurformen sind gesetzlich geregelt, nach Weise des Verwaltungsdecernats im selfgovernment in folgenden Abstufungen von unten heraufgehend:

1. Die Dorfschulzen, Petty Constables, unter Leitung des Kreisschulzen, sollen die Stammlisten der Dienstpflichtigen jährlich nach gesetzlichen Formularen aufstellen, welche jeder Hauswirth binnen 14 Tagen bei 10 £ Strafe auszufüllen hat.

2. Die einzelnen Deputy-Lieutenants üben summarische Strafgewalten gegen die kleineren Uebertretungen der Milizordnung, in manchen Fällen concurrirend mit den Friedensrichtern.

3. Die Subdivision Meetings, Bezirkscommissionen, parallel den Specialsitzungen der Friedensrichter, bestehend aus den zum Unterbezirk gehörigen Deputy-Lieutenants (mindestens zwei),

sorgen für die Zusammenstellung der Bezirkslisten, für das Ausloosungs- und Enrollirungsgeschäft, für die Reclamationen gegen die Dienstpflicht, und für die Handhabung des Classificationssystems nach der Abkömmlichkeit.

4. Das General-Meeting, parallel den Quarter Sessions, umfaßt alle Deputy-Lieutenants, bestimmt für die allgemeinen Kreisverwaltungsgeschäfte; namentlich um die Stammlistenbildung in den Unterbezirken in Gang zu bringen, Anordnungen über die jährlichen Uebungen sowie über die Verwaltung und Beschaffung der Milizzeughäuser zu treffen.

Der vom König ernannte Lord-Lieutenant als Chef der Verwaltung übt eine ausgedehnte patronage. Er nominirt die Deputy-Lieutenants und die gehörige Zahl von Obersten, Oberstlieutenants, Majors, Capitäns und Subalternofficieren, unter Beobachtung des gesetzlichen Census. Der von ihm designirte Offizier ist der Königin einzuberichten, und gilt als definitiv ernannt, wenn nicht die Königin innerhalb 40 Tagen nach Vorlegung des Berichts die Ernennung mißbilligt.

Wie in dem ganzen System des selfgovernment bleibt hiernach nur ein geringer Geschäftskreis für die Centralverwaltung übrig, welche sich von Alters her (wegen der Zusammengehörigkeit von Miliz und Friedensbewahrung) in dem Minister des Innern concentrirte. Er erläßt an die Lord-Lieutenants alle königlichen Befehle über Einberufung und Disciplin der Miliz, über Bestätigung und Entlassung der Offiziere, über die Uebungen und alles Detail des Dienstes. Die Miliz blieb absichtlich getrennt von dem Geschäftskreis des Secretary-at-war und von dem Generalcommando, welches erst für die mobilgemachten Milizregimenter die Ernennung der Generaloffiziere und die Oberleitung der militärischen Verwaltung übernimmt. Seit der Reform des Kriegsministeriums von 1854 ist indessen der Secretary-for-war ein College des Staatssecretärs des Innern, so daß nach dem Grundsystem des Staatssecretariats die Vertheilung der Geschäfte unter Beiden Sache des administrativen Arrangements geworden ist. Die im Gesetz von 1852 ertheilten Regulativgewalten sind zum Erlaß einer ausführlichen Ministerialinstruction vom 1. Sept. 1857 benutzt worden. Die erweiterten Ministerialgewalten wurden um so nothwendiger, als seit 1829 von Jahr zu Jahr die Suspendirung der Zwangsaushebungen einzutreten pflegte. Die Miliz verlor damit thatsächlich den Charakter eines Volksheeres. Die durch Werbung und aus gewerbsmäßigen Ersatzmännern for-

mirten, den größten Theil des Jahres beurlaubten Mannschaften, unter vornehmen, aber militärisch wenig ausgebildeten Offizieren, mit ihren kleinen Stämmen, bilden eine Reserve von militärisch zweifelhaftem Werth, die bei entstehendem Kriege hauptsächlich eine Werbegelegenheit zur Erweiterung des stehenden Soldheeres darbietet. Der weitläufig angelegte Verwaltungs-Organismus besteht daher zum Theil nur noch in partibus. Wie in anderen Theilen des selfgovernment lösen sich die unteren Schichten auf. Als actuelle Rechte bestehen aber fort die Ehren- und Anstellungsrechte der Lord-Lieutenants und die Kreisverwaltung des General-Meeting, namentlich für die Milizstämme und Zeughäuser. Wichtig blieb die Stelle des Lord-Lieutenant auch zur Anlehnung des neuen Systems der Freiwilligencorps nach dem Gesetz 26 et 27 Vict. c. 65.

So sehr hiernach die militärische Seite des englischen selfgovernment in Verfall gerathen ist, so wurde doch die bürgerliche Seite des selfgovernment festgehalten. Die Conservirung des Friedensrichtersystems in der inneren Staatsverwaltung erhielt das Bewußtsein lebendig, daß auch in die Militärverwaltung das selfgovernment soweit eingeschaltet werden muß, um den Rechtsweg in der Verwaltung zu erhalten, so weit die Kriegshoheit unmittelbar den Rechtskreis des Individuums berührt. Das gewohnte System der jurisdiction, der Deputy-Lieutenants und der Friedensrichter waltet daher im Gebiet der Milizverwaltung wie der stehenden Armee zur Entscheidung der streitigen Verwaltungsfragen in folgenden Richtungen:

1. Die Entscheidungen über die persönliche Dienstpflicht erfolgen ausschließlich und endgültig in den Bezirkssitzungen der Kreiskommissarien, nach Form und Analogie der Specialsessionen der Friedensrichter. An diese Bezirkssitzungen mag ein Jeder appelliren, „welcher behauptet, daß sein Name zu Unrecht in die Stammlisten aufgenommen, oder der Name anderer Personen zu Unrecht weggelassen sei, oder wer eine nicht anerkannte Befreiung vom Dienst behauptet.“ Ebenso üben die Bezirkssitzungen die „Jurisdiction“ über Ausloosung und Enrollirung, die Entscheidung über die Dienstunfähigkeit nach ärztlichem Gutachten, und über die Zulassung eines Ersatzmannes. Bei einer theilweisen Mobilisirung handhaben sie die Aushebung nach Maßgabe der 5 gesetzlichen Abkömmlichkeitsklassen.

2. Die Versäumnisse der Unterbeamten und der Mannschaften bei der Gestellung zum Dienst und bei den sonstigen

Obliegenheiten außer der Uebungs- und Mobilmachungszeit unterliegen nicht der Militärstrafgewalt, sondern sind einzeln formulirt unter Geldbußen und leichte Freiheitsstrafen gestellt, welche summarisch vor einem oder zwei Friedensrichtern verfolgt werden mit Appellation an die Quartalsitzung. In Fällen, wo die Abtrennung dieser Strafgewalt von der Militärbehörde allzuumständlich oder unpractisch erschien, ist die Strafbefugniß einem einzelnen Deputy-Lieutenant beigelegt.

3. Während der Uebungszeit unterliegt der Milizmann zwar dem Kriegsrecht und den Kriegsartikeln, aber (1) mit Beobachtung des judicium parium, insofern das Gericht nur aus Milizoffizieren gebildet werden darf; (2) mit Ausschluß der Strafen an Leben und Gliedern. (3) Im Falle der Desertion gestattet die neueste Gesetzgebung alternativ entweder die Verfolgung vor dem Kriegsgericht oder die summarische Bestrafung vor den Friedensrichtern.

4. Streitigkeiten über den Umfang der Einquartierungspflicht werden im selfgovernment entschieden. Beschwerden wegen Ueberbürdung werden vor einem Friedensrichter angebracht; hat ein Friedensrichter unmittelbar Quartier angeordnet, so geht die Beschwerde dagegen an zwei Friedensrichter. Ebenso entscheiden die einzelnen Friedensrichter über die Geldbuße von 2 bis 5 £ gegen den Einquartierungspflichtigen, der die Aufnahme weigert oder nicht die reglementsmäßige Speisung, Bettung, Stallung, Fourage gegen die festgesetzte Vergütigung gewährt; andrerseits dieselbe Geldbuße gegen den Constable, welcher nicht einquartierungspflichtige Häuser belegt oder nicht einquartierungsberechtigte Personen einlegt.

5. Die Vorspannpflicht wird auf Vorzeigung der schriftlichen Marschorder durch Anweisung der Friedensrichter an die Constables gehandhabt. Die Weigerung der Constables und Spannpflichtigen ist unter Geldbuße gestellt, welche zur summarischen Jurisdiction der Friedensrichter gehört. Die Kreisverwaltung (Quarter-Sessions) ist ermächtigt, den gesetzlichen Tarif des Vorspanns nach Maßgabe der Kornpreise noch um ein Drittel zu erhöhen. Noch weiter gehende Mehrausgaben, mit Rücksicht auf die Jahreszeit oder Beschaffenheit der Wege, können von den Quarter-Sessions bewilligt und auf die Kreiskasse angewiesen werden. Hier wie bei der Einquartierungspflicht ist die Maxime durchgeführt, den Militärbehörden das Nothwendige gegen gesetzlich geregelte Vergütigung zu gewähren, die richtige

Vertheilung der Naturallast innerhalb der Gemeinden aber endgültig der Kreisverwaltung zu überlassen.

6. Die Unterstützung der Familien einberufener Milizmänner steht unter dem Decernat der einzelnen Friedensrichter mit Recurs an die Quartalsitzungen.

Diese Jurisdiction des selfgovernment gilt analog auch für die stehende Armee, jedoch in einem engeren Wirkungskreis. Da die Soldarmee nicht durch persönliche Wehrpflicht, sondern durch den Werbevertrag gebildet wird, so tritt hier nur eine beschränkte Jurisdiction der Friedensrichter ein durch Aufnahme des Werbeprotokolls und Vereidigung des Rekruten. Die bürgerliche Obrigkeit hat dabei zu prüfen die formelle und sachliche Gültigkeit des Werbeacts, die Innehaltung der gesetzlichen Vorschriften über die Qualification des Anzuwerbenden und über die Dauer der Werbungsperiode. Ebenso entscheidet der Friedensrichter über die Reclamationen des Lehrherrn gegen Anwerbung des Lehrlings. Nach demselben Gesichtspunkt bedarf es eines Identificirungsprotokolles vor einem Friedensrichter, um den ergriffenen Deserteur den militärischen Behörden auszuliefern. In gleicher Weise waltet die friedensrichterliche Jurisdiction über Streitigkeiten der Einquartierungs- und Vorspannpflicht.

Durch Einschiebung des selfgovernment hat das englische Recht auch an dieser Stelle die vollständigen Rechtscontrollen im Gebiet der Militärverwaltung zu Stande gebracht. (vergl. §. 20.)

Während die Miliz den schwächsten Theil des englischen selfgovernment darstellt, bildet das deutsche Landwehrsystem die stärkste Seite des deutschen selfgovernment. Eine lebendige Landwehrverfassung bedeutet praktisch nicht weniger wie das Friedensrichteramt und die Jury, als Hauptgrundlage einer freien Verfassung. Sie entspricht dem ersten Bedürfniß des Landes, den Gewohnheiten und Neigungen des Volkes, ebenso wie jene Hauptgrundlage der englischen Verfassung; sie hat auch eine analoge Bedeutung für die berechtigte Stellung der besitzenden Klassen. Es gilt dies sowohl von der militärischen wie von der bürgerlichen Seite des Landwehrinstituts.

I. Die militärische Seite des selfgovernment war schon in der Landwehrordnung von 1815 entwickelt. Offiziere und Unteroffiziere bildeten eine normale Verbindung von Besitz und Amt, entsprechend den Grundsätzen des selfgovernment in höherem Maße als das englische Milizsystem mit seinem nackten Vermögenscensus. Aus dem englischen Milizwesen sind nur solche Wahrheiten zu entnehmen, welche Deutschland auf anderem Wege bereits kennt: daß alle technische Formation der Landwehr nur dem zeitigen Kriegsbedürfniß folgen kann, also vollständig übereinstimmen muß mit der stehenden Armee; daß die Rechtsverhältnisse und die Disciplin im Dienst dieselben sein müssen wie die der stehenden Armee; daß die Stellung des Offiziers ein rein persönliches, obrigkeitliches Amt ist wie jedes andere, daß eben deshalb der Grundsatz der Wahl hier

unzulässig, daß alle Elemente der „Wahl durch das Offiziercorps", der mißbräuchlich aus älteren Gesetzen übernommene Ausdruck eines „Militärstandes" den staatlichen und militärischen Zwecken der Landwehr fremd, nur Formeln des Feudalismus sind. Die Landwehrordnung von 1815 hat ferner richtig anerkannt, daß jedes selfgovernment auf Gesetzgebung beruhen, und daß die Landwehr die Formation einer zweiten Armee erhalten müsse, d. h. in Friedenszeiten ihre eigenen Commandobehörden (Inspectionen), ihre eigene Vertretung in der königlichen Adjutantur (wie auch in England), ihre eigene Verwaltung mit hervorragendem Antheil des Ministers des Innern. So wenig ein bürgerliches selfgovernment unter der laufenden Administration von Präfecten bestehen kann, so wenig ist ein Landwehrsystem zu erhalten unter der ausschließlichen Verwaltung von Berufsoffizieren.

Diese Lebensbedingungen wurden auch eine Zeit lang erhalten, so lange die Autorität bewährter Feldherren sie zu schützen vermochte. Als diese aufhörte, verlor die Landwehr mit ihren Generalen zunächst die Vertreter ihres Wesens und Rechts in der Generalität und Adjutantur. Den Landwehr-Generalen folgten allmälig die Regimentscommandeure; den Regimentscommandeuren die Bataillonscommandeure, (die nur noch aus der stehenden Armee zum Durchlauf ernannt wurden), den Bataillonscommandeuren die Compagniechefs. Wie in der Civilverwaltung wurde es den Berufsbeamten immer schwerer, noch irgend ein gleichberechtigtes Element neben sich zu dulden. Für die Gesammtheit der besitzenden und gebildeten Klassen blieb nach diesen Vorstellungen die Stellung eines Subalternoffiziers als das entsprechende Ehrenamt übrig. Nachdem die Vermischung von Heer und Landwehr bis in die Compagnien durchgedrungen war, die Landwehr ihrer Bestimmung zuwider einer gleichen Einberufung wie die stehende Armee unterworfen war, blieb kaum mehr übrig, als die Landwehr zu einer bloßen Reserve und zu einem Material für Ersatzbataillone herabzusetzen. Daß diese Verwaltung im Widerspruch mit den publicirten Landesgesetzen stand, bildete kein Hinderniß, da die Ministerdepartements überhaupt keine Rechtscontrollen anerkannten. Seit der Zusicherung einer reichsständischen Verfassung von 1815 sah sich die preußische Ministerverwaltung immer weiter zu der Praxis gedrängt, durch Interpretation und durch Nichtanwendung vorhandener Gesetze neue Gesetze zu vermeiden; ja diese Methode der Verwaltung wurde wie im ancien régime für besonders monarchisch und dem „königlichen Regiment" entsprechend erklärt. So war man nach einem Menschenalter allerdings zu einer widerspruchsvollen und unhaltbaren Stellung der Landwehr gelangt, und nach einem langjährigen Friedenszustand zu dem militärischen Urtheil von ihrer geringen Leistungsfähigkeit im Kriege. Es war aus praktischen Gründen unvermeidlich, daß unter solcher Verwaltung zuletzt die Offiziere und Unteroffiziere fehlten, und damit das, was die Landwehr zur Landwehr macht. Auch die Armee würde keine Offiziere finden, wenn man ihnen zumuthete ohne Gehalt zu dienen, sich von Offizieren und Unteroffizieren eines andern Truppenkörpers kommandiren zu lassen und als Subalternoffiziere in Ruhestand zu treten. Der Standpunkt der reinen Bureaukratie und der reinen Volkswirthschaft gelangt übereinstimmend mit den ritterschaftlichen Interessen zu denselben angeblich „militärischen" Anschauungen, — zur Auseinanderreißung von Besitz und Amt im Staat, zu der fortschreitenden Arbeitstheilung. Es war trotz des vermeintlichen Gegensatzes die verwandte sociale Richtung des neuen Englands, welche nur bezahlte Soldaten haben will, weil die Landwehr

allen bewährten Grundsätzen von Angebot und Nachfrage widerspricht und nutzbare Kräfte zu unproductiver Arbeit zwingt. — Ohne Gegengewicht in der Gesetzgebung wird die ausschließliche Verwaltung des Landwehrinstituts vom Standpunkt des Berufssoldaten aus mit der Landwehr auf die Dauer auch die allgemeine Wehrpflicht auflösen, und damit nicht nur die geistige und sittliche Ueberlegenheit einer solchen Armee über andere Armeen, sondern auch die solideste Grundlage der deutschen Verfassung.

De lege ferenda muß der Halt dagegen, welcher in dem Gesetz des Norddeutschen Bundes vom 7. Novbr. 1867 fehlt, gewonnen werden durch eine neue Landwehrordnung an Stelle der Landw.-Ordn. von 1815, mit Rücksicht auf die Bedürfnisse des heutigen Krieges und mit der besonderen Fürsorge für die Neubildung des Offiziercorps. Auf dem Boden der Gesetzgebung wird sich die Einseitigkeit der Klassenanschauungen ausgleichen und die großartige Anschauung, welche der Anlage zu Grunde lag, zurückkehren. Der Standpunkt des Gesetzgebers, welcher weiter reicht, als der des berufsmäßigen Beamtenthums und der volkswirthschaftlichen Interessen, wird aus der gebildeten und besitzenden Klasse vermittelst des „freiwilligen" Dienstes wieder ein Offiziercorps bilden, welches zu den Mannschaften gehört. Die Gesetzgebung wird den angeborenen Beruf zum Soldaten, welcher für den Staat wichtiger ist, als die bloß gesellschaftliche Tournüre, achten, befördern, und möglichst lange dem Dienst erhalten. Die allgemeine Wehrpflicht legt dem Grundbesitz, den studirten Klassen, den städtischen Honoratioren, der ganzen Masse der Mittelstände eine Zwangspflicht auf, welche früher und anderswo unbekannt war und ist. Es bedarf daher einer gesetzlichen Aufrechterhaltung der diesen Pflichten entsprechenden Rechte: der Beförderung zum Offizier, der Weiterbeförderung nach dem Urtheil der Vorgesetzten der eigenen Waffe, des Rechts der Landwehr, von ihren eigenen Offizieren commandirt zu werden, — der ältesten Pärie in Deutschland, untrennbar von jedem Wehrsystem. Dies Offiziercorps kann allerdings eine bedeutungsvolle Ergänzung erhalten aus zur Disposition gestellten Offizieren der stehenden Armee, wodurch zugleich werthvolle Kräfte erhalten werden, welche sonst durch massenhafte Pensionirungen verloren gehen. Es bedarf dafür aber einer gesetzlichen Maßbestimmung. Nothwendig ist in jedem Falle ein stehendes und ein gleichmäßiges Personal von Offizieren und Unteroffizieren für die Landwehr ebenso wie für das stehende Heer. Das gewohnheitsmäßige Zusammenleben von Offizieren und Mannschaften, das Band der persönlichen Autorität und Bekanntschaft im bürgerlichen Leben ist der allein mögliche Ersatz der Landwehr für das persönliche Zusammenleben der stehenden Armee. Nur dadurch erhält die Landwehr Offiziere, die sie zu behandeln verstehen, weil sie standes- und gewohnheitsmäßig zu ihr gehören. Damit ist auch die Möglichkeit und die Neigung zu häufigen Uebungen gegeben, welche besonders die Infanterie in stets verwendbarem Zustande erhalten können.

Eine solche Gesetzgebung bedarf aber auch der entsprechenden Verwaltungsorgane, welche ebenso zusammengesetzt sein müssen, wie das Landwehrinstitut von unten herauf ein zusammengesetztes ist. Die Stellung des Ministers des Innern genügt dazu nicht der Gesammtstellung der militärischen Autoritäten gegenüber. Wäre 1817 die Bildung des Staatsraths zur vollen Entwickelung gekommen, so würde das nöthige Organ in einer Militärabtheilung des Staatsraths entstanden sein. Den heutigen Anschauungen ist freilich jede Staatsrathsbildung widerstrebend. Allein es kommt nicht auf den Namen, son-

dern auf die Sache an. Eine permanente Behörde, gleichmäßig zusammengesetzt aus höchsten Offizieren der Armee, der Landwehr, aus rechts- und verwaltungskundigen Civilbeamten, ist nothwendig, um die permanente Rücksicht der Militärverwaltung auf die Rechte der Wehrpflichtigen, die nothwendigen Rücksichten des Landwehrsystems auf das bürgerliche Leben, und feste rechtliche Prinzipien über den Conflict der Militär- und Civilgewalten festzustellen und zu erhalten. Die unvermeidliche Einseitigkeit, mit welcher sich das berufsmäßige Militärbeamtenthum dem bürgerlichen Leben gegenüberstellt, ist niemals durch bloße Instructionen von oben herab zu beseitigen, sondern nur durch die gewohnheitsmäßige Vereinigung der militärischen und bürgerlichen Lebensanschauung in einem zahlreichen und angesehenen Personal, durch dauernde Institutionen, welche von unten herauf die nothwendige Einheit der militärischen, rechtlichen, finanziellen und politischen Gesichtspunkte im Staat erhalten. Ohne diesen Zwischenbau ist ein wiederkehrender Zusammenstoß zwischen der Militärverwaltung und dem Parlamentssystem, eine stetige Reibung zwischen Militär- und Civilverwaltungen, zwischen den militärischen und den bürgerlichen Lebenskreisen unvermeidlich. Die Neugestaltung des Norddeutschen Bundes macht diesen Zwischenbau noch nothwendiger, um das Widerstreben gegen die ungewohnten Einrichtungen und Lasten des Militärsystems zu versöhnen. Der wohlerworbene Ruhm erfolgreicher Kämpfe kann wohl eine Zeit lang die blos administrative Einrichtung dieser Verhältnisse nach dem Gesetz vom 7. November 1867 aufrecht erhalten. Aber nach gemessener Zeit wird die vereinte Macht der gesellschaftlichen Interessen Deutschlands, der Zug der ganzen mitteleuropäischen Gesellschaft nach „Entwaffnung" sich gegen diese Einrichtungen kehren. Diesem Drange zu widerstehen ist nur eine gesetzlich geordnete Institution im Stande, welche auf allmälige Abkürzung der Dienstzeit und Erweiterung des Landwehr-Systems berechnet ist. Die gesetzliche Ordnung, nicht aber die gesellschaftlichen Interessen des kleinen Landadels und der Militärbureaukratie bilden das „conservative" Element, dessen die Heeresverfassung bedarf.

II. Die bürgerliche Seite des Selfgovernment als Ergänzung des Militärverwaltungssystems ist in der älteren Zeit der preußischen Gesetzgebung ebenso anerkannt und zur Ausführung gekommen. Als die Militäröconomie in zweckmäßiger Weise auf die Intendanturen überging, hat man doch anerkannt, daß der bürgerlichen Obrigkeit eine Mitwirkung bleiben müsse, wo die Ausübung der Militärgewalt unmittelbar den individuellen Rechtskreis berührt. An Stelle des englischen Selfgovernment traten auch in diesem Gebiet zunächst Regierungen und Landräthe. Zu ihrem Geschäftskreis gehörte in richtiger Abgrenzung:

1) Das Decernat über Leistung des Naturalquartiers und andere Leistungen der Communen und der Einzelnen für militärische Zwecke.

2) Die Mitwirkung bei Revüen, Truppenmanövers, Cantonirungen, Märschen.

3) Die Vermittelung zur Beschaffung von Garnisonanstalten, Beschaffung von Uebungsplätzen und Feststellung der dafür zu leistenden Entschädigungen.

Noch weiter gehend hat die Gesetzgebung zu dem Militäraushebungsgeschäft für Linie und Landwehr Kreisbehörden, die Kreis-Ersatz-Commissionen, nach dem System des Selfgovernment gebildet, bestehend aus dem Bataillonscommandeur der Landwehr und dem Landrath, unter Zutritt eines Infanterieoffiziers, eines Cavallerieoffiziers, zweier ländlicher, 2—4 städtischer

Grundbesitzer, mit Assistenz eines geeigneten Arztes. Ueber dieser Kreiscommission bildet dann der Brigadecommandeur mit dem Militärdepartementsrath der Regierung eine Departements-Ersatz-Commission. Es bedarf lediglich einer angemessenen Fortbildung dieser Institution, um alles hier Nöthige zu schaffen.

De lege ferenda sind die Kreis- und Departementsersatzcommissionen durchaus geeignete Organe zu einer selbständigen Handhabung des Aushebungsgeschäfts und der gesetzlichen Classificationsordnung für die Landwehr. Dieser Commission kann auch die Handhabung der Ordnungsstrafen wegen Uebertretung der Controllvorschriften u. dgl. überlassen werden. Die Staatsbehörden können nach Ausbildung der Kreisverwaltung bei Ernennung dieser Commission aus der Zahl der Kreisamtmänner, Stadträthe zc. genügende Rücksicht darauf nehmen, daß vorzugsweise auch Personen von militärischer Kenntniß in die Kreisverwaltungsbehörde treten. — Als Beschwerdeinstanz würde eine Provinzial- oder Bezirksbehörde in gleicher Weise aus höheren Civilbeamten, Landwehroffizieren und Mitgliedern der Kreisverwaltung zu bilden sein. Soll die Kreisverwaltungsbehörde in erster, die Departementsbehörde in zweiter Instanz endgültig entscheiden, wie dies dem System des Selfgovernment entspricht, so müssen die Mitglieder aber nothwendig ernannt, nicht gewählt werden, und durch eine Anzahl von Staatsbeamten verstärkt werden, als Garantie für die Befolgung der Gesetze und die Geltendmachung der Rücksichten der Militärverwaltung. Dasselbe Organ des Selfgovernment eignet sich auch zur Uebernahme der Garnisonverwaltung und zur Leitung des Einquartierungsgeschäfts.

In einem voll entwickelten System der Kreisverwaltung bildet sich dann der Rechtsweg, dessen die Militärverwaltung für die Aushebungen, die Entscheidungen der Reklamationen, die streitigen Fragen der Einquartierung, der Gestellung der Pferde, der Landlieferungen und des Unterstützungsgeschäfts bedarf, und welcher in der Departementscommission sein Ende finden kann. Es wird damit das anomale Decernat des Kriegsministers in streitigen Fragen des Militärverwaltungsrechts beseitigt. Soweit für einzelne Prinzipienfragen das Bedürfniß einer höchsten Instanz übrig bleibt, würde sich dazu die oben ad I. berührte Militärabtheilung des Staatsraths eignen.

§. 20.

C. Die administrativen, gerichtlichen und Parlamentscontrollen.

Gn. I. §. 86, 86a, 94, 100a. II. §. 91, 93.

Das Problem, eine große bewaffnete Macht mit dem System wechselnder parlamentarischer Regierungen zu vereinigen, ist durch vorsichtig gebildete Controllinstanzen in folgender Weise gelöst:

I. Für die administrative Controlle bot die Verfassung des Cabinet und des Staatssecretariats den nothwendigen Einheitspunkt dar, um die Militärverwaltung in Uebereinstimmung mit den finanziellen, rechtlichen und politischen Gesichtspunkten der Staatsverwaltung zu halten. Die parlamentarische

Regierung erkannte indessen richtig, daß die bewaffnete Macht eine von dem Parteiwechsel unabhängige innere Gestaltung, daß das militärisch technische Element also seinen besonderen Körper behalten müsse, mit seiner eigenen Spitze in dem Generalcommando. Man erkannte, daß dieser selbständige Organismus das Anstellungsrecht und die militärische Disciplin außer Connex mit dem Ministerwechsel setzen müsse, weil ein stehendes Heer sich den politischen Parteiungen nicht unterordnet. Um die Entstehung eines feindseligen Antagonismus gegen die Parlamentsverfassung zu verhüten, wurde auch dem Offiziercorps die eigenthümliche Gestalt des Stellenkaufs gegeben, welcher eine Uebereinstimmung der Interessen und Lebensanschauungen mit der regierenden gentry erhält. Nach unten hin hielt die Strenge der Kriegsartikel, die militärische Subordination und die Entlaßbarkeit aller Offiziere und Militärbeamten die der Militärverwaltung nöthige Ordnung aufrecht. — Nach oben hin wurde die Einfügung des Militärpersonals in die bürgerliche Rechts- und Verwaltungsordnung in allen Gebieten einer möglichen Collision festgehalten. Es entstand dadurch der England eigenthümliche Parallelismus der sogenannten Civilämter und Militärämter der Kriegsverwaltung, vereinfacht seit 1854, indem die Civilämter ihre Spitze im Kriegsminister, alle Militärämter ihre Spitze im Generalcommando erhalten haben. Die daraus entstehende Gefahr des Zwiespalts wird durch eine systematische Verbindung zwischen Generalcommando und Kriegsminister verhütet.

Ein Zusammenwirken des Generalcommandos und des Kriegsministeriums findet nämlich in allen denjenigen Angelegenheiten statt, welche zwar zunächst nach den Bedürfnissen der Militärverwaltung, aber nicht ohne volle Berücksichtigung der Gesammtverhältnisse des Staats erwogen werden sollen. Diese gemessene Controlle des Generalcommandos durch die Civilverwaltung und ihre Unterorgane fand von jeher statt, ist aber jetzt in dem Kriegsminister vereint, unter welchem die früheren Aemter nur getrennte Branchen bilden.

1. Die Festsetzung der Gesammtzahl der stehenden Armee wird alljährlich durch das Generalcommando an den Kriegsminister gebracht; dieser veranlaßt einen Beschluß des Ministerraths darüber und eröffnet die Entscheidung dem Generalcommando. Das Generalcommando hat nach dieser Vorentscheidung der Königin einen Status der zu haltenden Truppen zu unterbreiten, welcher, von der Königin eigenhändig gezeichnet, an das Kriegsministerium zurückgeht.

Auf Grund dessen werden dann die Specialetats entworfen und das Votum des Unterhauses darüber eingeholt.

2. Die Normalsätze des Soldes, des Halbsoldes und der Nebenbewilligungen werden gemeinschaftlich von dem Kriegsminister und von dem Generalcommando regulirt unter Sanction des Schatzamts.

3. Die Liste der neu anzustellenden Offiziere wird von dem Commander in Chief aufgestellt und passirt nur unter Kenntnißnahme des Kriegsministeriums zur Bestätigung der Königin. Bei den Ernennungen zu Generalcommandos und bei den Verleihungen der Regiments-Oberstenstellen wird indessen eine controllirende Mitwirkung des Kriegsministers anerkannt, welchem die Vorschläge mit einem erläuternden Bericht übersandt werden.

4. Das Bekleidungs-, Recrutirungs- und Quartierungswesen bildet zwar Branchen des Generalcommandos, von welchem die Bestimmungen über Uniformirung selbständig ausgehen: es bedarf jedoch der Zustimmung des Kriegsministers für die Contractschließungen und Mehrkosten.

5. Für die Vertheilung und Bewegung der Truppen im In- und Ausland hat das Generalcommando die Initiative, jedoch unter Correspondenz und Zustimmung des Kriegsministers, welcher die Zahlungsanweisungen zu erlassen hat. Bei Requisitionen der bewaffneten Macht zu Polizeizwecken concurrirt der Minister des Innern; bei Vertheilung der Truppen in den Colonien der Colonialminister.

6. Das Militär-Medizinalwesen steht unter Generalcommando und Kriegsminister gemeinschaftlich; der Generalstabsarzt ist dem Generalcommando verantwortlich für die Disciplin der Militärärzte, dem Kriegsminister für die finanziellen Ausgaben.

7. Das Generalcommando stellt bei dem Kriegsminister die Anträge wegen Verleihung der militärischen Orden; die directen Vorschläge bei dem Souverän stehen aber dem Kriegsminister zu.

Zur Erleichterung der Geschäftsführung ist neuerdings die Einrichtung getroffen, wöchentlich ein Mal im Kriegsministerium Sitzungen zu halten, welchen der Kriegsminister, der Commander in Chief, der Generaladjutant und Quartiermeister, die Unterstaatssecretäre und andere Abtheilungsdirectoren beiwohnen, in welchen die gemeinsamen Angelegenheiten beider Centralstellen mündlich erörtert und die Entscheidungen des Kriegsministers protocollirt werden. Für die Fälle

einer Collision führt das Princip der Ministerverantwortlichkeit zu dem Grundsatz, daß im äußersten Falle die militärische Autorität der bürgerlichen nachsteht; „daß der Commander dem Staatssecretär untergeordnet ist (welcher die Entlassung des Commander beantragen kann), daß das ganze Amt der Horse Guards eine Branche des Kriegsdepartements im weiteren Sinne bildet.“ Report on Military Organisation, Index. 22. In Ausführung dieses Grundgedankens wird beispielsweise in der Praxis anerkannt, daß, wo die Militärdisciplin sich mit den Grundsätzen des bürgerlichen Rechts durchkreuzt, wie über die Beibehaltung der Prügelstrafe in der Armee, über die Tragung des Seitengewehrs außer dem Dienst ꝛc. eine „Correspondenz“ des Kriegsministers mit dem Generalcommando statt findet.

Verstärkt wird das Uebergewicht der Civilverwaltung in den Hauptfragen durch die eingreifende Mitwirkung des Finanzministers bei der Aufstellung des jährlichen Finanzetats. Da der Armeeetat vom Parlament der Königin bewilligt wird, so erfolgt die oberste Leitung der Zahlungen unter königlicher Autorität, welche durch Cabinetsorder dem Finanzministerium delegirt wird. Dem entsprechend autorisirt die Treasury von Zeit zu Zeit den Generalcontrolleur, auf das Credit des Generalzahlmeisters die für den Dienst erforderlichen Summen bei der Bank von England zu stellen. Der Generalzahlmeister erhält dann vom Kriegsminister die Anweisungen über die Einzelzahlungen nach Maßgabe der vom Parlament bewilligten Rubriken und der Zahlungsregulative. Die Ausführung dieser specielleren Zahlungsorders ist nochmals an ein Rescript des Finanzministers gebunden. In jüngster Zeit ist dafür noch ein besonderer Generalcontrolleur eingeschoben. Die in dem jährlichen Etatsgesetz ertheilte Ermächtigung der gegenseitigen Uebertragung der Ausgaben von einem Titel auf den andern ist von der Sanction des Finanzministers abhängig gemacht. Endlich wird die gesammte Buchführung und Rechnungslegung durch Regulative des Finanzministers geordnet, und ex post findet nach 9 et 10 Vict. c. 92 eine Revision der Rechnungen nach den Rubriken der Parlamentsbewilligung durch die Oberrechenkammer statt.

In noch weiteren Kreisen übt der Erste Schatzlord eine allgemeine Oberaufsicht als Minister-Präsident. Der Minister des Innern correspondirt mit dem Kriegsminister über Vertheilung und Bewegung der Truppen im Inland, über die Requisitionen der Militärmacht durch die Polizeibehörden, über Conflicte zwischen Civil-

und Militärpersonen; der Colonialminister correspondirt über die Vertheilung der Truppen in den Colonien; das Marineministerium über Seetransporte.

II. Die gerichtlichen Controllen sind dazu bestimmt, um die Militärverwaltung in ihren gesetzlichen Grenzen zu erhalten, und insbesondere deren Mißbrauch zu politischen Zwecken zu verhüten. Es geschieht dies

1. durch den schon in der ersten Mutiny Act ausgesprochenen Grundsatz, daß „Nichts in diesem Gesetz dahin ausgedehnt oder gedeutet werden soll, irgend einen Offizier oder Soldaten zu eximiren von dem ordentlichen Gange des Rechts." Alle Militärpersonen bleiben danach unterworfen der Civil- und Strafjurisdiction der ordentlichen Gerichte in allen Rechtsverhältnissen, welche nicht in das gemessene Bereich des Kriegsrechts fallen. Im Interesse des Dienstes wird nur eine Ausnahme gemacht für Schuldklagen unter 30 £ und bei Verpflichtungen aus Dienst- und Arbeitsverträgen, wegen deren kein Soldat „durch Ladung, Urtheil oder Execution dem königlichen Dienste entzogen werden darf."

2. Die Ueberschreitung der militärischen Competenz wird verhindert durch die Stellung der Reichsgerichte nach der Spezialklausel der Mutiny Act: „daß jede Klage wegen einer Amtshandlung, welche unter Berufung auf die Mutiny Act oder in Folge des Urtheils eines Kriegsgerichts vorgenommen ist, ausschließlich vor einem der ordentlichen Reichsgerichte anzubringen ist." Es geschieht dies in Anwendung der allgemeinen Maxime, daß der Beamte, welcher seine legale Befugniß überschreitet, als Privatmann zu behandeln ist, dessen Act als eine Handlung „coram non judice" der Civilklage auf Ersatz und Genugthuung unterliegt. Wegen der Wichtigkeit des Collisionsfalls und zur Vermeidung widerstreitender Entscheidungen der unteren Gerichte werden aber diese Klagen ausschließlich dem Obergericht überwiesen. — Zur Verstärkung der Garantie gegen einen etwanigen Widerstand der Militärbehörden gegen die Autorität der Civilgerichte fügt die Mutiny Act die besondere Strafklausel ein: „daß ein Offizier, der seine Untergebenen der bürgerlichen Obrigkeit vorenthält oder den Beamten der Justiz bei Ergreifung einer angeklagten Militärperson unter seinem Commando Assistenz verweigert, auf Klage vor einem der ordentlichen Reichsgerichte, für cassirt und amtsunfähig erklärt werden soll".

3. Der Wirkungskreis der Militärgerichte ist durch die Aufzählung der denselben unterworfenen Personen und militärischen Vergehen genau begrenzt. Eine Zeit lang war zwar in die Mutiny Act die Klausel aufgenommen, daß „leichtere Vergehen der Soldaten und Offiziere gegen Civilpersonen" vor die Militärgerichte zu verweisen; dieselbe aber wurde auf Reclamation im Parlament weggelassen. Eine Controlle dieser Competenz üben die Reichsgerichte weiter dadurch, daß sie in Fällen, in welchen das Urtheil auf Transportation oder schwere Strafarbeit lautet, die Vollstreckungsorder erlassen. — Ueber die Bildung der großen und kleinen Kriegsgerichte, ihre Besetzung und ihr Verfahren sind dagegen nur einige gesetzliche Regeln gegeben. Unverkennbar ist dafür sogar weniger geschehen, als in den volksthümlichen Armeen des Continents. Die Garantien für den Angeklagten sind im Ganzen schwächer, die arbiträren Gewalten bei der Berufung, in dem Verfahren und Urtheil des Kriegsgerichts weitergehend, als auf dem Continent. Die Controlle der kriegsgerichtlichen Urtheile durch einen mit den Parteiministerien wechselnden Generalauditeur ist mehr geeignet, den Interessen der Parteiverwaltung, als den Gesichtspunkten der Gerechtigkeit zu dienen. Die Mitwirkung der Reichsgerichte hat lediglich die Bedeutung, Uebergriffe in bürgerliche Rechtskreise zu verhüten. Man glaubte einer bewaffneten Macht, deren Mannschaften in einem wenig geachteten Miethsverhältniß stehen, stärkere Rechtsgarantien nicht gewähren zu sollen. — Uebrigens erkennen die Militärgerichte in den regelmäßigen Formen des Gerichtsverfahrens auch als Ehrengerichte gegen Offiziere wegen „disgraceful conduct". Die daneben vorkommenden Courts of Inquiry sind nur Verwaltungseinrichtungen zu einer Information der militärischen Oberen, welche der Beschlußnahme über die Entlassung eines Offiziers vorangehen kann. Ihre Ausdehnung zu einer wirklichen Jurisdiction ist dadurch gehindert, daß die Zeugenpflicht vor den Militärgerichten nur durch Strafresolut des Reichsgerichts erzwungen werden kann, welches ohne legale Begründung seine Mitwirkung verweigert.

4. Das Eingreifen der Militärgewalt in Fällen gewaltsamer Friedensstörung bestimmt sich durch den Grundsatz der Praxis, daß das Militär nur auf Requisition der Lord-Lieutenants und der Civilbehörden einschreitet, welche letzteren allein die Verantwortlichkeit nach den englischen Grundsätzen der Civilklage wegen Competenzüberschreitung, der criminellen Popularklage wegen Amtsmißbrauchs tragen. In Fällen der Dringlichkeit beansprucht die

Regierung allerdings ein Recht, Proclamationen zu erlassen, welche die „Militärautoritäten“ ermächtigen, zur Unterdrückung von Aufruhr einzuschreiten, ohne auf die Requisition der bürgerlichen Lokalobrigkeit zu warten (Queen's Regulations and Orders for the Army 1855 p. 207). Da aber nach dem Eingang der Mutiny Act und nach der Praxis der Reichsgerichte ein sogenanntes „Kriegsrecht“ in Friedenszeiten nicht anerkannt ist, so bleibt die Verantwortlichkeit der ohne Requisition einschreitenden Militärbehörde nach allgemeinen Rechtsgrundsätzen zu beurtheilen, nach welchen freilich in England auch der Privatmann das Recht und die Pflicht des Einschreitens gegen wirkliche Friedensstörungen hat.

5. Für die praktisch häufigsten Collisionsfälle und Excesse gegen die bürgerliche Rechtsordnung hat die Mutiny Act ein Paar besondere Strafklauseln eingefügt und unter die summarische Strafgewalt der Friedensrichter gestellt. Dahin gehört die Spezialklausel, welche das unbefugte Jagen und Fischen von Militärpersonen mit 5 £ Strafe bedroht; die Strafe von 20 £ vor zwei Friedensrichtern gegen Militärpersonen, welche zur Verfolgung eines Deserteurs ohne friedensrichterlichen warrant in fremde Häuser eindringen; die summarische Bestrafung wegen Ueberschreitung der gesetzlichen Befugnisse zur Einquartierung und zum Vorspann.

So eingreifend diese Gerichtscontrollen erscheinen, so haben sie doch nur einen abwehrenden Charakter. Wie alle Gerichtscontrollen können sie nur von außen her das Uebergreifen der stehenden Armee in die bürgerlichen Rechtskreise verhindern. Zum vollständigen Abschluß sind die Rechtscontrollen der Militärverwaltung erst gekommen

6. durch die Einschiebung des selfgovernment behufs der Handhabung der streitigen Fragen der Militärverwaltung in der oben bezeichneten Weise. Die streitigen Fragen des Milizrechts, die Bildung der Urlisten, Reclamationen, Ausloosung, Enrollirung, — also die Entscheidung über alle gesetzliche Dienstpflicht, Befreiungsgründe und Classificationsordnung — liegt endgültig in dem Bereich der Kreis- und Departementscommissionen des selfgovernment. Die Rechtscontrolle über den Werbecontract der stehenden Armee und die Entscheidung der streitigen Fragen der Werbegesetze, der Streitfragen der Einquartierungs- und Vorspannpflicht entscheiden ausschließlich die Friedensrichter. Ebenso treten sie ein in dem Verfahren gegen Deserteure, in welchem die bürgerliche Obrigkeit durch Protocoll die Personalverhältnisse des beanspruchten Deserteurs feststellt. — Wo das Friedensrichteramt eintritt, findet

nach Verschiedenheit der Fälle auch noch ein Instanzenzug an Quartalsitzungen und Reichsgerichte statt.

Nach den Erfahrungen früherer Jahrhunderte ist die englische Gesetzgebung mit großer Vorsicht so gefaßt, daß die Militärhoheit nicht dazu gebraucht werden kann, um durch Kriegsgerichte, Strafquartierungen ꝛc. das bürgerliche Recht zu überwinden, oder die Militärgewalten in die Ausübung der Wahlrechte einzumischen. Der allgemeine Grundsatz, der Executive niemals die Interpretation der streitigen Verwaltungsgesetze zu überlassen, ist in der Militärverwaltung mit besonderer Sorgfalt und Consequenz durchgeführt. Die Ministerverantwortlichkeit bildet den Schlußstein des Ganzen.

III. Die Controlle des Parlaments über die stehende Armee ergab sich daraus, daß die ganze Existenz derselben von einer jährlich erneuten Gestattung des Parlaments abhängig gemacht ist. Das Gefühl einer stetigen Bedrohung der Parlamentsverfassung durch die Soldarmee dauert im XVIII. Jahrhundert noch lebhaft fort, und ist in Blackstone's viel citirten Aeußerungen rückhaltslos ausgesprochen. Im XIX. Jahrhundert tritt diese Besorgniß mehr zurück, doch unter vorsichtiger Beibehaltung der Parlamentscontrollen. Die sich gegenseitig ergänzende Doppelcontrolle besteht einerseits in der freien Bewilligung des ganzen Militäretats, andrerseits in der Genehmigung des Militärverwaltungsgesetzes (Mutiny Act) mit den von Jahr zu Jahr beschlossenen Abänderungen und Zusätzen. In dem Gange der Berathungen wird erst die Zahl der stehenden Armee in der Budgetverhandlung des Unterhauses festgestellt und dann in die Mutiny Act aufgenommen, welche als Gesetzentwurf die Berathung beider Häuser passirt. Die beschlossene Zahl gilt nach der Praxis der Militärverwaltung als Durchschnittszahl des ganzen Jahres, mit Vorbehalt eines möglichen Wechsels des Bestandes im Lauf des Jahres. Da die jährliche Vorlegung der Mutiny Act mit den Perioden der Finanzbewilligung zusammenfällt, so erscheint die erstere wie eine Parenthese des Finanzbudgets. Die Annahme beider bildet eine Hauptprobe für das nothwendige „Vertrauensverhältniß" zwischen dem Parlament und der zeitigen Ministerverwaltung. Als Georg III. bei dem Ministerwechsel von 1806 das Controllrecht des Parlaments mit dem Vorbehalt anerkannte, „daß keine Aenderungen in der Verwaltung ohne Zustimmung des Königs vorgenommen werden sollten", so lag darin der Sache nach keine Neuerung, sondern nur die Anerkennung des aus der Bewilligung der Mutiny Act und des Budgets von selbst hervorgehenden Abhängigkeitsverhältnisses.

In der Wirklichkeit haben jedoch diese überweiten Gewalten mehr den Erfolg gehabt, die Ministerverwaltung in eine allgemeine Abhängigkeit vom Unterhause zu bringen, als die Militärverwaltung sparsamer und besser zu machen. Auf wenigen Gebieten hat sich die Finanzcontrolle so unwirksam gezeigt, wie auf diesem. Wenn auch nach Verlauf von Jahrzehnten die Gebrechen der Militärverwaltung in den Budgetdebatten wohl zur Sprache kamen, so darf auch nicht übersehen werden, daß die meisten dieser Gebrechen erst die Folge der parlamentarischen Parteiregierung und ihrer Parteipatronage gewesen sind. Im Zusammenhang mit der lockeren Controlle steht die weite Fassung der Titel des Militärbudgets. Die älteren Appropriationsacten theilen die ganze Bewilligung (obgleich sie meistens den Hauptposten des ganzen Finanzetats bildete), nur in ein Paar Vota. Die neueste Praxis hat die einzelnen Titel bis auf 27 vermehrt, die noch immer einen breiten Spielraum für Uebertragungen lassen. In dem Budget von 1864 ergiebt sich folgende Gliederung:

Part. I: umfaßt die reguläre Armee in 7 Votes: Vote (1.) Generalstab und Regimentssold = 5,708,983 £. Die Anlagen dazu geben die Hauptübersicht über die Formation der Armee, Generalstab, Regimenter, Recrutirungswesen, Offiziergehalte, Soldsätze, Nebenbewilligungen, zur Information. Das Votum des Hauses darüber umfaßt in einer Gesammtsumme annähernd die Hälfte des ganzen Finanzetats der activen Armee. (2.) Intendantur und Truppenbewegung = 1,352,047 £. (3.) Truppenbekleidung = 596,694 £. (4.) Casernirung = 611,165 £. (5.) Militärgottesdienst. (6.) Militärjustiz. (7.) Medicinalwesen.

II. Die Miliz und Volontärcorps in 4 Votes.

III. Militärvorräthe, Werkstätten, Gewehrfabriken, Waffenvorräthe in 2 Votes.

IV. Fortifications- und Militärbauten 750,870 £.

V. Vermischte Posten, militärisches Unterrichtswesen, Kriegsministerium und Generalcommando in 4 Votes.

VI. Inactivitätsbewilligungen, Halbsold, Pensionen, Invalidengelder, Wittwenpensionen ꝛc. in 9 Votes.

Für die Gesammtheit dieser Etatstitel wurde seit 1846 am Schluß der Appropriationsacte die Befugniß zu Uebertragungen gewährt, „daß das Finanzministerium ermächtigt sein soll, in gewissen Fällen der Nothwendigkeit, die Verausgabung der bewilligten Gelder für unvorhergesehene Bedürfnisse zu genehmigen, vorausgesetzt, daß die Gesammtbewilligung für die Armee nicht überschritten wird.“

Ueber diese Uebertragungen wird dem Parlament im Laufe des folgenden Verwaltungsjahres ein motivirter Nachweis vorgelegt. Seit der Appropriationsacte von 1862 ist die Fassung der Klausel dahin geändert, daß dem Finanzministerium nur die provisorische Genehmigung zu den Uebertragungen im Militärbudget gewährt, die definitive Gutheißung aber dem Parlament vorbehalten wird. Die Debatten über das Militärbudget ergeben indessen, daß das Parlament Ersparungen in den Einzelposten selten oder nie verlangt. Das Vertrauensverhältniß zwischen Ministerium und Majorität bringt es mit sich, die technischen Einzelheiten des Ansatzes der Verwaltung zu überlassen.

Etwas wirksamer ist die andere Seite der Controlle, die jährliche Beschließung über die Mutiny Act, welche der Sache nach eine jährliche Revision der Hauptpunkte des Militärverwaltungsrechts veranlaßt, und häufig die Abänderung einzelner Paragraphen auf Grund bemerkter Uebelstände herbeiführt, ohne jedoch den seit dem 18. Jahrhundert feststehenden Grundcharakter dieser Verwaltung zu ändern.

Die allgemeine Controlle durch Resolutionen und Motionen endlich wird mit der gewohnten Zurückhaltung geübt, vermöge deren das Parlament sich in die laufende Verwaltung, Disciplin und in die Anstellungsrechte der Krone nicht zu mischen hat. Die Grenzlinie der zahlreichen Precedents liegt auch hier in dem Gesichtspunkt, daß die parlamentarische Controlle die administrativen und rechtlichen Controllen der Militärverwaltung nicht alteriren darf. Speciellere Untersuchungen über die innere Oeconomie der Armee und Marine sollen nur durch Commissionen vorgenommen werden, die von der Krone ausgehen und ihren Bericht an die Krone erstatten, welcher dann dem Hause mitzutheilen ist. (Todd 328.)

In den deutschen Militärverwaltungen ist das Verhältniß der Controllen durch Einführung der „constitutionellen" Verfassungen zum Theil ungünstiger gestaltet als früher.

I. Die administrative Controlle in dem preußischen System beruht auf der straffen Einheit der Ministerialverwaltung, speciell in der übergreifenden Stellung des Kriegsministers, dessen Befugnisse auch gegen die Commandobehörden zweckmäßig erweitert sind, um das künstliche englische System des Zusammenwirkens von Generalcommando und Kriegsminister zu vereinfachen. Die Frage, welche königliche Erlasse der Gegenzeichnung des Kriegsministers bedürfen, und welche Commandobefehle des Königs der Gegenzeichnung nicht bedürfen, ist durch eine königliche Order vom 18. Jan. 1861 (v. Rönne Ia., 196) mit constitutioneller Correctheit gezogen. — Die Einheit der Finanzgesichtspunkte mit den militärischen soll durch eine Verständigung zwischen dem Kriegs- und Finanzminister vor der Aufstellung des Budgets gewahrt, nöthigenfalls durch Berathung

im Staatsministerium und Immediatentscheidung hergestellt werden. — Für das Militärersatzgeschäft und die übrigen den individuellen Rechtskreis unmittelbar berührenden Gegenstände ist der Minister des Innern mit Oberpräsidenten, Regierungen und Landräthen, in einer principiell richtigen Abgrenzung eingeschoben. Die volle Wirksamkeit dieser gegenseitigen Controllen ist freilich von dem unausgeführten Grundsatz der Ministerverantwortlichkeit abhängig. Auch in dem neuen deutschen Bunde wird ein Kriegsminister neben dem Bundeskanzler nicht zu entbehren sein, um die bisherige Ordnung aufrecht zu erhalten.

II. An eine Rechts- und Gerichtscontrolle dagegen ist im diesem Staatssystem überhaupt nicht gedacht. Generalcommando und Ministerverwaltung befinden sich in der Regel in der Lage, endgültig auch über die streitige Anwendung der Gesetze zu entscheiden, welche zur Abgrenzung des Militärrechts bestimmt sind. Als nächstliegende Mißverhältnisse erscheinen in den Kammerdebatten gewöhnlich folgende:

Alle Gesetze über die Wehrpflicht, die Abstufung, die Perioden derselben &c. sind leges imperfectae geblieben, deren streitige Auslegung der endgültigen Interpretation des zeitigen Kriegsministers anheimfällt.

In Handhabung der militärischen Disciplin entscheidet das Generalcommando zugleich, ob z. B. Eingriffe in die Familienrechte, in die Freiheit des religiösen Bekenntnisses u. dgl. in das Gebiet der „Disciplin" gehören.

Die Militärgerichte entscheiden endgültig über ihre eigene Competenz: wenn Kriegs- und Ehrengerichte über ihr Bereich hinaus in die bürgerlichen Rechte eingreifen, so besteht dagegen nur eine Beschwerde bei der Militärbehörde. Das collegialische Generalauditoriat hat dabei nur eine begutachtende Stellung.

Das Verhältniß zu den Civilbehörden ist im Einzelnen durch bloße Regulative geordnet (Instr. vom 14. März 1822). Gegen eine Handhabung der wichtigsten Polizeigewalten durch die Militärbehörden ist nur eine Beschwerde bei militärischen Verwaltungsstellen gegeben.

Die Servis- und Einquartierungslast unter den Regulativgewalten des Kriegsministers enthält noch immer discretionäre Gewalten einer Besteuerung u. s. w.

Faßt man diese vereinzelten Erscheinungen aber als Ganzes auf, so ergiebt sich, daß grundsätzlich alle Rechtscontrollen von der Militärverwaltung abgelöst sind, und daß diese Auflösung gerade durch die Kammergesetzgebung seit 1848 vollendet ist.

1) Die civilrechtliche Verantwortlichkeit, — die Regreßklage wegen Competenzüberschreitung der Militärbehörden, — bestand zwar von altersher in Preußen, wurde aber beseitigt durch das Gesetz vom 13. Febr. 1854, wonach „alle Klagen gegen Personen des Soldatenstandes wegen Handlungen, welche von ihnen bei Ausübung oder in Veranlassung ihrer Dienstverrichtungen vorgenommen sind, oder wegen Unterlassung ihrer Dienstverrichtungen" auf Reclamation des Divisionscommandeurs oder commandirenden Generals, aus den Gerichten abberufen werden. Zur Entscheidung dieses sogenannten „Competenzconflicts" ist das Militärjustizdepartement unter Mitwirkung dreier höherer Offiziere bestimmt, — d. h. eine fast ausschließlich aus Militärpersonen bestehende Commission. Die sonst den Verwaltungsbehörden so überreichlich gewährte Befugniß zur Erhebung von Competenzconflicten bleibt hier versagt. Keine Civilbehörde kann an irgend einem

Punkte ein Conflictsverfahren wegen Ueberschreitung der Competenz gegen Militärgerichte oder Militärbehörden erheben.

2) Die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Militärpersonen wegen Verletzung der bürgerlichen Rechtsordnung ist ausschließlich von militärischen Gesichtspunkten abhängig gemacht. Mil. Straf-Pr. O. 1845 §. 102. 187. V. O. v. 21. Oct. 1841 §. 25. Kein Staatsanwalt, kein civiler Ankläger kann wider Militärpersonen wegen gemeiner Verbrechen und Vergehen gegen Civilpersonen einschreiten, sondern nur die Commandobehörden können die Militärjustiz in Bewegung setzen. Der privilegirte Gerichtsstand (der sogar die inactiven Offiziere inbegreift) überhebt das Gesammtpersonal der rechtlichen Verantwortlichkeit für Uebertretung der bürgerlichen Rechtsordnung vor den Gerichten, und macht solche lediglich von den Gesichtspunkten des „Militärstandes" abhängig. Eine Ausnahme tritt nur rücksichtlich der mit bloßen Geldbußen bedrohten Uebertretungen ein.

3) Die Disciplinar- und Ehrengerichte unterwerfen auch bei Collisionen des militärischen und bürgerlichen Ehrenpunkts das ganze Personal der Landwehroffiziere, der inactiven Offiziere (mittelbar selbst Civilpersonen) ausschließlich militärischen Gesichtspunkten.

4) Das Einschreiten des Militärs in Fällen der Ruhestörung ꝛc. ist nur in allgemeinen Grundzügen durch Gesetze (Verf. Urk. §. 36 ꝛc.) bestimmt. Die wirkliche Anwendung der Gewalt gegen Leben, Gesundheit, Freiheit und Vermögen des Einzelnen ist auch nach dem Ges. v. 20. März 1837 nur auf das Ermessen der Militärbehörden gestellt. Ein militärischer Befehlshaber entscheidet im streitigen Fall die Vorfrage, ob eine Ueberschreitung stattgefunden, und selbst im Falle der Bejahung sprechen nur Militärpersonen das Urtheil über die dem bürgerlichen Recht zugehörige Frage.

5) In Nachbildung französischer Einrichtung ist durch Gesetz vom 4. Juni 1851 den einzelnen Militärcommandeuren anheimgegeben, den sogenannten Belagerungszustand in Friedenszeiten zu proclamiren, die ordentlichen Gerichte zu suspendiren und die wichtigsten Verfassungsbestimmungen außer Kraft zu setzen.

6) Für das Gebiet der Militär-Aushebungen ꝛc. ist zwar ein Anfang des selfgovernment in den Kreisersatzcommissionen gebildet, die Oberinstanz ist jedoch lediglich aus commissarischen Staatsbeamten gebildet, und die Stellung der Regierungen und der Oberpräsidenten als bürgerlicher Rechtscontrolle der Militärverwaltung, durch die Disponibelstellung aller Hauptbeamten dieser Verwaltungsjustiz umgewandelt. Die ganze Handhabung der Heeres-Organisation bleibt damit in den Händen derjenigen Verwaltung, für welche die Organisationsgesetze die Rechtscontrollen bilden sollen.

Der dem Ausland so schwer verständliche „Conflict" von 1862—1866, d. h. die Wirkungslosigkeit einer feierlich verkündeten Staatsverfassung, hatte ihren nächsten Grund in diesem systematischen Aufbau eines Militärstaats im Staat. Einige Parallelen dazu bietet freilich die Napoleonische Verfassung, welche aber durch die Oeffentlichkeit der Militärgerichte und durch die Weglassung aller Folgerungen, welche in Preußen aus der Fiction eines „Militärstandes" entstehen, gemäßigter auftritt. Nur die römisch-katholische Kirche des Mittelalters bietet Analogien für eine Bildung eines Staats im Staate, der grundsätzlich für sein Personal und seine Verwaltungsmaximen jede Unterwerfung unter die bürgerlichen

Gesetze verweigert. Weder die preußische, noch die norddeutsche Verfassung enthalten ein Hinderniß für die Rückkehr derselben Conflicte, und die „conservativen" Staatskörperschaften wie die Gerichte werden sich dagegen in Zukunft ebenso haltlos erweisen, wie in der Vergangenheit. Ein so schutzloser Zustand ist innerhalb der deutschen Bundesverfassung noch unhaltbarer als in der preußischen. Am gefährlichsten ist die Abstreifung der Rechtscontrollen für den zukünftigen Zustand der Armee selbst, welche in Ermangelung einer gesetzlich gesicherten Ordnung, lediglich von den jährlichen Geldbewilligungen des deutschen Parlaments abhängig wird, wie die englische Armee von der jährlichen Mutiny Bill.

De lege ferenda kann natürlich ein Zustand nicht fortbauern, welcher Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre und Vermögen der Bevölkerung den Militärbehörden gegenüber ohne Rechtsschutz und ohne Gerichtscontrollen hinstellt, und der Staats- und Gerichtsverfassung des Landes ein thatsächlich nur geduldetes Dasein giebt. Es ist wahr, daß die meisten Conflicte zwischen den bürgerlichen und militärischen Lebenskreisen sich durch die verständige Einsicht der Commandobehörden, und durch die vermittelnde Stellung der Militärverwaltung lösen, wie dies auch in England die Regel ist. Aber zuverlässig wirksam sind diese Vermittelungen nur, wenn im Hintergrunde auch der Rechtsweg steht, um das bürgerliche Recht und seine Ordnung nöthigenfalls durch Zwang zur Geltung zu bringen. Der Rechtsanspruch darauf ist sicherlich am stärksten da, wo die ganze Bevölkerung ihre Militärpflicht persönlich erfüllt, und die Veranlassung dazu in den deutschen Bundesverhältnissen noch dringender, als in den früheren. Das consequent aufgebaute System eines Staats im Staat bedarf aber einer ziemlich weitläufigen Abtragung.

1) Die civilrechtliche Verantwortlichkeit der Militärpersonen läßt sich wieder herstellen durch Aufhebung des Gesetzes vom 13. Februar 1854; nach Vorgang der englischen Mutiny Bill würde sich eine Entscheidung der Obergerichte für diese Fragen empfehlen, um Militärpersonen gegen chikanöse Regreßklagen zu schützen und widersprechende Entscheidungen zu vermeiden.

2) Eine strafrechtliche Verantwortlichkeit läßt sich nicht herstellen, so lange das Militär unter einem ausschließlichen forum privilegiatum steht. Die Schutzlosigkeit der bürgerlichen Rechtsordnung hat ihre eigentliche Wurzel in dem exclusiven forum privilegiatum und in der vorlandrechtlichen Idee eines „Militärstandes," welche mit der allgemeinen Wehrpflicht ebenso unvereinbar ist, wie mit der Amtsstellung des Offiziers. Es spricht dafür zwar der Zweckmäßigkeitsgrund, daß die Militärgerichte mit rechtskundigen Auditeuren besser zu besetzen sind, so lange ihre allumfassende Strafjurisdiction dauert. Bei einer Beschränkung auf Militärverbrechen wie in England wird allerdings eine mangelhafte Besetzung eintreten, und manche Garantie verloren gehen, welche das jetzige Verfahren darbietet. Dem gegenüber steht aber die Forderung der bürgerlichen Rechtsordnung und die Unhaltbarkeit einer ausschließlichen Standesgerichtsbarkeit für eine Armee, die gar keinen „Stand" bildet, sondern nur aus den Militärpflichtigen besteht, welche ihre Staatspflicht erfüllen, und aus Offizieren, welche Staatsdiener sind.

3) Für besondere Ehrengerichte besteht kein wirkliches Bedürfniß: die Militärgerichte können in ihren ordentlichen Gerichtsformen auf Entlassung und Bestrafung gegen Militärpersonen wegen „disgraceful conduct" ebensowohl er-

kennen, wie es die englischen von jeher gethan haben. Den wirklichen Ehrenpunkt weiß die englische Aristokratie gewiß genügend zu würdigen.

4) Das Einschreiten des Militärs muß durch bestimmtere Gesetze dahin geordnet werden, daß bei Requisitionen die requirirende Behörde die Verantwortlichkeit trägt, bei eigenem Einschreiten der Militärbefehlshaber; eine solche Verantwortlichkeit muß aber auch wirklich vorhanden sein.

5) Für einen Belagerungszustand in Friedenszeiten hat sich seit Einführung des Gesetzes von 1851 kein Fall des Bedürfnisses ergeben, und es ist die Frage, ob in Deutschland, welches die stärkste Armee, die stärkste Landwehr, die unbeschränkteste Polizeigewalt und zugleich die friedfertigste Bevölkerung in Europa besitzt, ein Bedürfniß für die napoleonische Erfindung wirklich vorhanden ist? Sollen Einrichtungen der Art bleiben, so bedarf es wenigstens der englischen Verfassungsgrundsätze über Suspension der habeas-corpus-Acte und der Ministerverantwortlichkeit.

6) Die Herstellung des Rechtsweges in der laufenden Militärverwaltung wird sich aus einer Erweiterung der Kreisersatzcommissionen nach dem System des selfgovernment ergeben, und einen Hauptpunkt der Kreisordnung bilden (oben S. 243 u. ff.)

Den vollendenden Abschluß giebt auch hier nur die Ausführung der rechtlichen Ministerverantwortlichkeit.

Soll dem Mangel einer Rechtscontrolle für das ganze Gebiet der Militärverwaltung sogleich abgeholfen werden, ehe der umständliche Gang der Gesetzgebung die einzelnen Lücken zu füllen vermag, so giebt es keinen anderen Weg als die Bestellung einer Militär-Abtheilung des Staatsraths als Beschwerdeinstanz, unabhängig neben der zeitigen Ministerverwaltung.

III. Die parlamentarische Controllinstanz ist bei der Entstehung der preußischen Verfassung von 1850 ebenso unklar gedacht wie die Rechtscontrolle. Während es an jeder soliden Garantie für die Rechte der Einzelnen und der Gesammtheit gegen die zeitige Ministerverwaltung fehlt, so vermeinte man umgekehr durch ein ungemessenes Geldbewilligungsrecht der zweiten Kammer alle diese Garantien zu ersetzen. Die damals vorherrschenden Doctrinen reichten an den wirklichen Staat überhaupt nicht heran. Während stehendes Heer und Landwehr mit gesetzlich bemessener Dienstzeit als verfassungsmäßige Grundeinrichtungen (Verf.-Urk. Art. 32—35) anerkannt waren, sollte die zweite Kammer die Befugniß haben durch Geldversagungen diese Einrichtungen jedes Jahr ganz oder theilweise außer Kraft zu setzen. Die herrschenden Vorstellungen sahen einen solchen Widerspruch grade als eigentlich „constitutionell" an, und von der Staatsregierung wurde während der Zeit des „Conflicts" diese Auffassung offiziell anerkannt, das Verhältniß der Armee ausdrücklich für eine bloße „Budgetfrage" erklärt.

Da ein so ungemessenes Geldversagungsrecht gegen die gesetzliche Haupteinrichtung des Staats nicht bestehen kann, so glaubte eine „constitutionelle" Doctrin, dies Recht noch verstärken zu müssen durch eine jährliche Bewilligung der Kopfzahl der stehenden Armee durch die zweite Kammer. Auch diese aus dem Verhältniß französischer Conscriptionsarmeen hergenommene Vorstellung ist unhaltbar, weil

1) das System der allgemeinen Wehrpflicht stetige Maßverhältnisse voraussetzt; jede theilweise Einberufung oder Ausbildung einzeler Jahrgänge

würde das Gesammtsystem von Armee, Reserve und Landwehr in Verwirrung bringen. Nur mit Soldtruppen, Einständern und Gewerbscapitulanten läßt sich die Stärke der Armee zu einer jährlich wechselnden Zahlenfrage machen: für die gleichmäßige Ausbildung einer „Nation in Waffen" ist nur eine gleichmäßige, gesetzliche Regelung zulässig, aus der sich dann auch die Abkürzung der Dienstzeit bis auf das nothwendige und praktisch mögliche Maß ergiebt.

2. Die jährlich wechselnde Parlamentsbewilligung setzt sich über das Recht des Einzelnen hinweg: von den zeitigen Stimmungen, Parteiverhältnissen, Parteiverwaltungen soll es abhängen, ob ganze Jahrgänge der Militärpflichtigen längere oder kürzere Zeit oder gar nicht dienen.

3. Die jährlich wechselnde Bewilligung führt zu directen Conflikten zwischen der Executivgewalt und der zweiten Kammer, die in dieser Stellung nur zu Gunsten der thatsächlichen Macht und zum Nachtheil der Verfassung ausschlagen.

Die Klärung der verworrenen Vorstellungen wird wohl erst mit dem inneren Ausbau der Verfassung erfolgen. Vorläufig sind diese Fragen durch die Verfassung des norddeutschen Bundes auf eine kurze Zahl von Jahren dem Budget entzogen. Wird diese Frist nicht benutzt, um die Maßverhältnisse des Heeres im Ganzen und die Rechtsverhältnisse im Einzelnen zu regeln und unter Rechtscontrollen zu stellen, so müssen die „Conflikte" in vergrößertem Maßstab wiederkehren.

III. Gebiet.

Das Verwaltungsrecht der Kriegsmarine.

§. 21.

A. Verhältniß von Gesetz, Verordnung und Regulativgewalt.

Gn. I. §. 101.

Die königliche Prärogative der Seekriegsmacht ruhte im spätern Mittelalter auf dem Amt des Lord High Admiral, dessen Amtsbefugnisse durch alte Verwaltungspraxis begrenzt waren. Seit dem 17. Jahrhundert wurde es Sitte, das Verwaltungsrecht einem Admiralitätscollegium zu übertragen, welchem „die volle Gewalt und Autorität des Großadmirals" verliehen wurde. Die späteren Aenderungen des Verwaltungsrechts wurden daher, als Aenderungen der common law, Gegenstand von Parlamentsacten, um so mehr, als das Parlament seit der Revolution die Kriegsmarine auf den jährlich zu bewilligenden Finanzetat übernommen, und dadurch einen tiefgreifenden Einfluß auf die Verwaltung gewonnen hatte.

I. Gegenstand der Gesetzgebung ist:

1. Die Feststellung der persönlichen Dienstpflicht. Nach dem Verfall der feudalen Verpflichtung der 5 Häfen zur Stellung der Seekriegsmacht trat, wie bei der Landmacht, die allgemeine Wehrpflicht wieder hervor. Nach dem periodischen Bedürfniß gestaltete sich solche als ein Pressen zum Seedienst durch königliche Commission, was als bekannte Praxis in 2 Ric. II. c. 4 vorausgesetzt wird. Erst unter Heinrich VIII. bildet sich eine stehende Kriegsmarine, zu einer Zeit, in welcher die starken Verwaltungsbefugnisse der Krone auch in den Milizaushebungen sichtbar werden. Die Matrosenpresse ist von da an geläufige Praxis, welche wiederholt dahin anerkannt wird, daß durch Parlamentsstatuten gewisse Klassen von Personen davon ausgenommen werden. Seit der Revolution tritt das Bestreben hervor, die Befugnisse der Verwaltung zu beschränken, ohne doch eine neue geordnete Wehrpflicht einzuführen. Es entstand daraus in 7 et 8 Will. III. c. 21. ein System der freiwilligen Einregistrirung für die Matrosen der Handelsmarine, zu welcher durch eine jährliche Prämie von 2 £ und Zusicherung bedeutender Immunitäten und Versorgungsansprüche eingeladen wurde. Durch 9 Anne c. 21 wurde dies wieder aufgehoben, und wo die Werbung nicht ausreichte, trat wieder die Matrosenpresse in Uebung. Am Schluß des 18. Jahrhunderts versuchte man das Verfahren dadurch zu mildern, daß die Gesetzgebung den einzelnen Hafenplätzen und Grafschaften eine Anzahl von Mannschaften auferlegte, und die Friedensrichter mit der Aushebung betraute. Erst durch 5 et 6 Will. IV. c. 21. 24 und durch Merchant Shipping Act 1854 ist die Willkür wirksamer eingeengt durch eine Einregistrirung aller Seeleute der Handelsmarine, welche freilich noch unvollkommen ausgeführt wird. Die Zwangsaushebung wird dadurch auf einen bestimmten Kreis geeigneter Personen gestellt und überhaupt nur ergänzend zur Anwendung gebracht. In erster Linie behilft sich die Admiralität mit dem System der Werbung, welche durch hohe Lohnsätze und durch die Aussicht auf das Einrücken in die höheren Lohnstufen und in die zahlreichen Unteroffizierstellen der Kriegsmarine in gewöhnlichen Zeiten ausreicht. Die Gesetzgebung giebt wie bei der Landarmee einige Normativbestimmungen über die Werbungsperiode von 5, beziehungsweise 10 Jahren. Ergänzend im Fall des Bedürfnisses tritt aber die Zwangsaushebung der einregistrirten Seeleute ein, welche durch Order in Council entweder allgemein auf alle seefahrenden Leute oder auf einzelne Klassen erstreckt wird. Gesetzlich be-

freit sind Capitäns der Handelsschiffe, Steuerleute der Schiffe über 50 Tons, Hochbootsleute und Zimmerleute der Schiffe von 100 Tons und darüber; Angestellte der Kriegsmarine, der Zölle ꝛc.; Jungmatrosen, welche noch nicht volle 2 Jahre dienen; gewisse Mannschaften der für den Wallfischfang bestimmten Schiffe. Kein Ausgehobener soll ohne seine Zustimmung länger als 3 Jahre im königlichen Dienst zurückbehalten werden; nur in Fällen der Noth darf der commandirende Offizier des Geschwaders die Dienstzeit noch um 6 Monate, oder „bis der Nothfall vorüber ist", verlängern.

Die Dienstpflicht im Einzelnen ist sonach gesetzlich begrenzt, so weit dies der Seedienst zuließ. Die Dienstpflicht im Ganzen ließ sich aber nicht auf ein Friedenscontingent stellen, da die sehr wechselnde Indienststellung von Kriegsschiffen die Bildung eines großen stehenden Corps von Matrosen unangemessen macht. Die Stärke der Mannschaften wird daher jährlich nach dem Bedürfniß bemessen, und fällt damit der Bewilligung durch den Finanzetat und Supplementarcredite zu.

Besondere Grundsätze gelten für die Ergänzungsmannschaften der Seewehr, welche durch die neuere Gesetzgebung gebildet werden. Durch 19 et 20 Vict. c. 83 wird die Aushebung und Verwaltung der „Küsten-Zollwache" von dem Finanzministerium auf die Admiralität übertragen, beschränkt auf ein Maximum von 10000 Mann, welche als eine jeder Zeit verwendbare Reserve der Kriegsmarine dienen. — Durch 16 et 17 Vict. c. 73 wird die Admiralität ermächtigt, ein Corps von Küstenvolontärs der Marine bis zur Stärke von 10000 Mann zu bilden. Sie werden wie die Milizmannschaften auf 5 Jahre geworben, können jährlich 28 Tage zur Uebung beordert, und im Falle einer dringenden nationalen Gefahr zum activen Dienst „nicht über 100 Seemeilen von der Küste" einberufen werden. Im Fall der Mobilmachung können sie durch invalide Mannschaften der Kriegsmarine und durch seefahrende Leute, welche in irgend einem königlichen Amt stehen, ergänzt werden. — Durch 22 et 23 Vict. c. 40 wird eine „Reservevolontärmannschaft" in noch weiterem Maßstab gebildet, mit einem Maximum von 30000 Mann, welche sich durch Werbung zum Dienst „innerhalb des vereinigten Königreichs" bis auf 5 Jahre verpflichten. Sie können jährlich 28 Tage zur Uebung eingezogen und im Fall des Bedürfnisses durch proclamation zum activen Dienst bis auf 3 Jahre verwendet werden, welche Frist im Falle eines dringenden Bedürfnisses durch Order in Council noch um 2 Jahre verlängert

werden mag. — Zur Bildung eines Reserveoffiziercorps endlich ermächtigt das st. 26 et 27 Vict. c. 69 die Königin die Dienste von Capitäns, Steuerleuten und Ingenieuren von Handelsschiffen oder früheren Offizieren der ostindischen Marine anzunehmen, welche sich als „Reserveoffiziere" engagiren wollen. Rang und Sold bleiben den Orders in Council überlassen.

2. Gegenstand der Gesetzgebung ist die Unterwerfung der Mannschaften unter das besondere Kriegsrecht des Seedienstes. Schon in 22 Geo. II. c. 23 wurde Disciplin und Standesstrafrecht in 36 Artikeln so geordnet, um auf länger als 100 Jahre einen gesetzlichen Strafcodex zu bilden. Dies Strafrecht mußte man (wegen der abgeschlossenen Lage des Schiffsvolkes) auch auf Mord, Raub und andere bestimmte Verbrechen, und gewisse Vergehen „nach seerechtlicher Gewohnheit" erstrecken, sofern solche auf offener See in Häfen oder auf Strömen begangen werden. — Dem Kriegsrecht unterworfen sind alle Personen in activem Dienst und Vollsold, sowie die Mannschaften der Arsenale. Die Küstenwache ist demselben permanent unterworfen; das Reserve-Volontärcorps nur während der Uebungszeit und der Mobilmachung. — Das Gesetz ordnet speciell die Besetzung der Kriegsgerichte. Todesurtheile im engeren Bereich der See bedürfen der Bestätigung der Admiralität, im weiteren Bereich der Bestätigung des höchstcommandirenden Seeoffiziers. Die Königin hat das Recht der Begnadigung und der Strafmilderung, aber kein Recht der Aenderung des Urtheils. An Stelle der kleinen Kriegsgerichte, welche bei der abgeschlossenen Lage der Schiffsmannschaften unanwendbar erschienen, gilt für kleine Straffälle ein summarisches Strafrecht des commandirenden Offiziers bis zu dem höchsten Maß von 12 Hieben für jedes einzelne Vergehen. Neuerdings ist das gesammte Disciplinar- und Strafrecht revidirt und codificirt in den Marine Discipline Acts 1860, 1861, 1864. — Dem Marinekriegsrecht unterliegen auch die Seesoldaten an Bord; am Lande dagegen stehen sie unter einer jährlich erneuten Mutiny Act, welche mit dem Militärgesetz der Landarmee übereinstimmend und gleichzeitig erlassen wird.

3. Gegenstand der Gesetzgebung war endlich ein großer Theil der Verwaltungseinrichtungen der Marine aus verschiedenen Gründen. Theils hielt man zu Abänderungen des alten Verwaltungsrechts des Lord High Admiral ein Parlamentsstatut nöthig; theils wollte man durch gesetzliche Prämien und Zusicherungen die Werbung befördern; theils sollten gewisse für nützlich

gehaltene Einrichtungen dauernd gesichert werden; theils bedurfte es einer Parlamentsacte, um den Besitztitel gewisser Grundstücke zu transferiren rc. rc. Da aber alles durch Gesetz Fixirte zu jeder Abänderung wieder ein Gesetz nöthig machte, so häuften sich die Verwaltungsgesetze der Admiralität in unerträglicher Weise, und trugen einen großen Theil der Schuld schwerfälliger Verwaltung und eingewurzelter Mißbräuche. Es blieb zuletzt nur eine Art von summarischer Aufräumung übrig. Durch 28 et 29 Vict. c. 111 werden 23 ältere Gesetze, betreffend die verschiedensten Theile des Verwaltungsrechts, ganz oder zum Theil aufgehoben, und der Regierung überlassen, den Zeitpunkt der Aufhebung durch Order in Council zu bestimmen. Durch das Marinesold- und Pensionsgesetz 1865 werden die älteren einschlagenden Gesetze beseitigt, und ein Verordnungsrecht an ihre Stelle gesetzt. Auch die neueren Gesetze über die Verwaltung der Civildepartements der Admiralität verfolgen den Zweck, der Staatsregierung die nothwendigen Regulativgewalten wiederzugeben.

4. Gegenstand der Gesetzgebung sind endlich die Personalprivilegien der Mannschaft: Naturalisation von Ausländern durch zweijährigen Dienst in der Kriegsmarine, Form der Testamente, erleichterte Nachlaßregulirung und Auszahlung der Soldrückstände an die Erben, Ansprüche auf Invalidenversorgung und Pension.

II. Das Gebiet der Orders in Council ist für die Marine weiter als für die Landarmee, theils aus völkerrechtlichen Rücksichten, theils in der Absicht, gewisse Verwaltungseinrichtungen einer gemeinsamen Erwägung des Ministerraths zu unterziehen und denselben eine größere Stetigkeit zu geben. Es gehören dahin:

1. Diejenigen Anordnungen, welche mit stetiger Rücksicht auf völkerrechtliche Grundsätze gehandhabt werden müssen: die Proclamations über Eröffnung einer Blockade, Ertheilung von Kaperbriefen und dergl. Neuerdings ist das Verfahren der Prisengerichte durch 27 et 28 Vict. c. 25 zwar gesetzlich geordnet, aber so formell, daß die nothwendige Rücksicht auf völkerrechtliche Schranken offen bleibt.

2. Die Rang- und Avancementsverhältnisse der Seeofficiere sind im Interesse des Dienstes durch Orders in Council regulirt, durch welche eine engere Liste der activen Offiziere in einer bestimmten Zahl gebildet wird, neben welchen dann das übrige Offiziercorps in mehrfachen Abstufungen der Disponibilität zurücktritt.

3. Nach 28 et 29 Vict. c. 89 werden alle Verleihungen

von Pensionen und Gnadenbewilligungen von Zeit zu Zeit durch Orders in Council geregelt, und die Verwaltung des Seeinvalidenhauses zu Greenwich in ihren dauernden Grundzügen bestimmt; vorbehaltlich der ministeriellen Regulative für die Einzelheiten.

4. Es treten dazu endlich die ergänzenden Orders in Council über die Handhabung der Seedienstpflicht, welche die neuere Gesetzgebung offen gelassen hat, namentlich die Bestimmung, ob und wieweit die Zwangsaushebung eintreten soll.

III. Das Gebiet der Regulativgewalt umfaßt die übrigen Einzelheiten der Verwaltung:

1. Die Gestaltung des Admiralitätscollegiums (Marineministeriums) ist durch 2 Will. IV. c. 40 auf 5 executive Departements zurückgeführt. Das Gesetz überläßt aber die Vertheilung der Geschäfte innerhalb des dirigirenden Collegiums sowie den Geschäftsgang der Sectionen den Regulativgewalten.

2. Trotz der Ueberzahl von älteren Verwaltungsgesetzen ist die militärische Formation der Seemannschaften, die Gliederung der Flotte in 3 Geschwader, die Rangstufen der Offiziere, Unteroffiziere und Mannschaften, sowie alles militärische Detail den Regulativen überlassen, (mit Vorbehalt einiger organischen Einrichtungen für die Orders in Council.)

3. Ebenso ist der Pensionstarif im Einzelnen und die Spezialverwaltung des Seeinvalidenhauses den Regulativen überlassen.

Die preußische Kriegsmarine ist seit 1848 in bescheidenem Maßstab und unter allen Schwierigkeiten einer experimentalen Bildung entstanden. Die englische Parlamentsgesetzgebung hat bei solchen Neubildungen sich regelmäßig begnügt, der zeitigen Verwaltung die weitesten Regulativgewalten zu übertragen. In Preußen ist dasselbe ohne Landesgesetz durch königliche Erlasse (1853, 1859, 1861, 1862) geschehen. Selbst die persönliche Marinedienstpflicht wurde durch königlichen Erlaß vom 4. April 1854 als „Provisorium" gestaltet und später continuirt. Es bedarf auf diesem Gebiet jedenfalls

1. einer gesetzlichen Regelung der Dienstpflichtigkeit, ihrer verschiedenen Abstufungen und Zeitfristen,

2. der gesetzlichen Regelung der Jurisdictionsverhältnisse.

Beiden Erfordernissen ist nach Analogie der Gesetze über die Dienstpflicht der stehenden Armee und Landwehr in dem Gesetz vom 9. Novbr. 1867 zur Zeit wohl Genüge geschehen.

§. 22.

B. Der Verwaltungsorganismus der Kriegsmarine.

Gn. I. §. 101a—103.

Der alte High Admiral war nicht für das Commando der Kriegsmacht bestimmt, sondern ein Großbeamter für die laufende Verwaltung (government) der Marine; während die activen Commandos der Geschwader durch königliche Commission ertheilt wurden. Dies Verhältniß hat sich erhalten bis heute. Seit 1632, und dann dauernd seit den Zeiten der Revolution wurde aber das Amt des High Admiral in eine Commission aufgelöst und in ein „Admiralitätscollegium" continuirt. Inzwischen war seit Heinrich VIII. mit der Bildung einer stehenden Kriegsmarine die Function der Admiralty und des Navy Office etwas näher bestimmt, das Trinity House, die Arsenale zu Deptford, Woolwich und Portsmouth errichtet, und regelmäßige Löhnungen für Offiziere und Mannschaften eingeführt. Seit der Restauration vertheilten sich die Functionen unter die durch Patent verliehenen Aemter eines Treasurer, Controller, Surveyor, Commissioner of the Navy, Commissioner of the Victualling Office so künstlich, daß die Verwaltung mit so vielen selbständigen Unterbehörden in eine unerträgliche Schwerfälligkeit gerieth. Durch 2 Will. IV. c. 40 erfolgt endlich eine Grundreform, welche die selbständigen Zwischenämter auflöst, und 5 executive Departements bildet, welche als Sectionen des permanenten Dienstes dem dirigirenden Collegium untergeordnet werden. Das Ministerialdepartement zerfällt nun in zwei verschiedenartige Bestandtheile:

1. Das dirigirende Collegium, als dem Ministerwechsel unterworfene Behörde, besteht aus dem First Lord und 5 Junior Lords unter Assistenz eines parlamentarischen und eines permanenten Secretary. Der erste Lord (Marineminister) behält sich die Generalcontrolle, die Hauptaufstellung des jährlichen Etats und das Anstellungswesen vor. Die Mitglieder des Collegiums, 4 Naval Lords und ein Civil Lord, werden auf Vorschlag des Chefs ernannt, in einer Vertrauensstellung, aus welcher sie im Falle eines entschiedenen Conflicts dem Chef weichen würden. Mit diesem Vorbehalt aber handelt die Behörde in wichtigen Maßregeln wirklich collegialisch. Eigentliche Rescripte bedürfen der Zeichnung des Ersten Lords, der Mitzeichnung eines Junior Lord, der Gegenzeichnung eines Secretary. Die Commissions der Seeoffiziere werden im Namen des Admiralitätscollegiums ausgefertigt.

2. Die 5 Executiven Departements scheiden sich nach den Gesichtspunkten des Baues und der Ausrüstung der Schiffe; der Contractschließungen und Proviantbeschaffungen; der Marinevorräthe; des Medicinalwesens und des Ausgabewesens. Die Sectionschefs und das ganze Personal gehören dem permanenten Dienst an. Die Vertheilung der Geschäfte unter die Mitglieder des dirigirenden Collegiums durchkreuzt sich jedoch mit der Eintheilung der 5 Sectionen und beruht auf Arrangement der zeitigen Verwaltung.

Man glaubte auf diesem Wege das Bedürfniß der permanenten Centralverwaltung über ein gewaltiges Personal und Material zu vereinigen mit der Nothwendigkeit des Zusammenwirkens mit den wechselnden Ministerien, und andererseits wieder den übermäßigen Einfluß der Parteiverwaltungen zu ermäßigen. Die Masse der Ernennungen der Seeoffiziere wird dem Collegium überlassen; nur die Ernennungen vom Commander hinauf behält sich der Minister vor; über die Commandeurs größerer Geschwader findet eine Correspondenz mit dem Ersten Schatzlord statt.

Das ganze Personal der Kriegsmarine hat den Charakter des berufsmäßigen Beamtenthums. Das ganze Offiziercorps bildet parallele Stufen mit der Landarmee, mit der Abweichung, daß der Titel Captain hier für die Klasse der Stabsoffiziere behalten ist. Die Flaggenoffiziere oder Admirale (zerfallend in die 3 Gruppen der rothen, weißen und blauen Flagge), die Captains, Lieutenants, Subalternoffiziere, Deckoffiziere erhalten zwar nur widerrufliche Commissions, bilden aber, unabhängiger von der politischen Aristocratie als die Landarmee, ein professionelles Beamtenthum, welches den Grundsatz der Beförderung nach dem Dienstalter eifersüchtig festhielt und ein System der Käuflichkeit der Offizierpatente nie aufkommen ließ. Denselben Character behauptete das Offiziercorps der Marinesoldaten.

Die großen Localetablissements, Arsenale, Proviantämter, Hospitäler, Lazarethe, Casernen, das Marinegefängniß und die wissenschaftlichen Branchen werden nach dem System der Commissionen aus Seeoffizieren und technischen Beamten gebildet, und finden in den permanenten Sectionen der Admiralität eine feste Oberinstanz und Centralleitung. Nur für das Seeinvalidenhaus sind wegen seines Characters als Stiftung einige Grundsätze über die Bildung des Curatoriums durch Gesetz, einige Haupt-Verwaltungsgrundsätze durch Order in Council fixirt.

Die Natur des Dienstes verbietet in diesem Gebiet eine Decentralisation und Localisirung nach dem System des selfgo-

vernment. Schwache Anfänge zu einem Ehrendienst sind in dem neueren System der Reserveoffiziere und der Seewehr gebildet, welche indessen keine der Miliz analoge Einrichtung erhalten konnten, da eine Gruppirung nach Grafschaften, eine Verbindung durch den nachbarlichen Besitz nicht ausführbar war. Das Landwehrsystem erscheint hier nur als ein Anhang der stehenden Kriegsmacht mit einigen Milderungen der Dienstordnung.

Die Verwaltung der preußischen Marine ist durch Reglements (vom 15. Juni 1862 ꝛc.) gestaltet, mit einer Scheidung der Commando- und der Verwaltungsbehörden nach Analogie der Landarmee. Die Erfahrung wird indessen wohl noch mehr als bisher herausstellen, daß die zusammengesetzte Gestalt dieser militärischen, technischen und ökonomischen Verwaltung nicht ganz dem Schema der Landarmee folgen kann.

In das Gebiet des selfgovernment gehört nach unserem System der persönlichen Wehrpflicht das Aushebungsgeschäft und die Entscheidung der Reclamationen, für welche dieselben Einrichtungen wie für die stehende Armee und Landwehr dienen können. In den Kreisen, in welchen die Aushebungen für die Marine vorzukommen pflegen, kann bei der Ernennung der Kreis-Ersatz-Commission auf sachverständige Personen Bedacht genommen werden.

§. 23.

C. Verwaltungs-, Gerichts- und Parlaments-Controlle.

Gn. I. §. 101.

Die Seekriegsmacht konnte niemals mit Erfolg in die Parteikämpfe der Landesverwaltung gezogen werden. Selbst die Verwaltung der Stuarts und die Bürgerkriege haben zu keinem systematischen Mißbrauch dieser Art geführt. Folgerecht wurde die Marineverwaltung kein Gegenstand mißtrauischer Rechtscontrollen wie die Landarmee. Das Gesammtverhältniß gleicht den Verwaltungen des Continents zur Zeit des unbefangenen Absolutismus.

I. Die administrative Controlle liegt zunächst in der collegialischen Einrichtung der Admiralität, welche das einzige Ministerium mit wirklicher Collegialverfassung bildet. Die Gründe, aus denen für die Landarmee ein Doppelsystem von „Militär- und Civilämtern" gebildet wurde, waren für die Marine nicht vorhanden. Die Verwaltung von Personal und Material, die disciplinarische, technische und finanzielle Seite hingen so eng zusammen, daß die Wechselbeziehung derselben, wie in den Beamtenverfassungen des Continents, am besten in einem Verwaltungscollegium zu wahren schien. So bedenklich der Wechsel dieses Collegiums mit der jedes-

maligen Parteiverwaltung erscheint, so war er doch unvermeidlich, schon von der finanziellen Seite aus. Als Gegengewicht soll der eiserne Bestand der fünf executiven Divisionen dienen, deren äußerer Rahmen durch Gesetz fixirt ist. Dieser Zweck der gegenseitigen Controlle, welcher in der ältern Einrichtung durch die Zwischenbehörden, Treasurer, Controller etc., erstrebt wurde, ist auch in der neuern Einrichtung erreicht mit einer größeren Beweglichkeit des Dienstes. Die fortdauernden Angriffe gegen die Collegialverfassung der Admiralität sind wohl durch ihre Ausnahmestellung gegen die sonstige Regel der englischen Ministerverwaltung veranlaßt. Die fortdauernden Klagen über die Unbeholfenheit der Marineverwaltung kehren überall wieder, als untrennbar von der Natur einer aus so verschiedenartigen Elementen combinirten Verwaltung.

In weiteren Kreisen wird eine finanzielle Controlle über Buchführung und Rechnungsrevision durch die Treasury geübt, geordnet durch 9 et 10 Vict. c. 92.

Der Ministerrath als Ganzes übt eine Mitwirkung bei der Aufstellung des jährlichen Gesammtbudgets. Mit dem Ersten Schatzlord findet eine Correspondenz statt für die Ernennung des Höchstcommandirenden größerer Geschwader.

II. Die gerichtlichen Controllen beschränken sich im Wesentlichen auf eine einfache indirecte Gerichtscontrolle.

1. Zur Aufrechterhaltung der völkerrechtlichen Grundsätze des Seekriegsrechts dienen die Prisengerichte. Früher wurde diese Jurisdiction durch besondere Commission dem Admiralitätsrichter übertragen; neuerdings ist durch 27 et 28 Vict. c. 25 der Admiralitätshof ein für alle Mal zum Prisenhof, die Viceadmiralitätsgerichte zu Localgerichten für Prisensachen bestellt, mit Appellation an die Justizabtheilung des Staatsraths. In Folge der Verträge über den Sklavenhandel bildet die Krone nach 7 et 8 Vict. c. 26 durch Orders in Council Tribunale (richterliche Commissionen) zur Condemnation von Sklavenhändlerschiffen und zur Bestrafung der Verletzungen der Verträge.

2. Die Rechtscontrolle wegen Ueberschreitungen in die bürgerlichen Rechtskreise gestaltet sich einfacher, da diese Collisionen nach der Natur der Seekriegsmacht nicht tendenziöser Art sind. Die Ausnahmsgerichtsbarkeit der Seekriegsgerichte über gemeine Verbrechen und Vergehen beschränkt sich auf solche, welche „an Bord, in Häfen und auf Strömen" begangen sind. Am Lande, wo Collisionen wirklich einzutreten pflegen, bleibt den ordentlichen

Gerichten die Civil- und Strafjurisdiction, durch die Clausel: „Nichts in diesem Gesetze Enthaltenes soll bei Seite setzen oder berühren die Autorität und Gewalt irgend eines Gerichtshofes mit ordentlicher Civil- oder Strafjurisdiction oder irgend eines Beamten solcher Gerichtshöfe in Beziehung auf irgend ein in dieser Acte erwähntes Vergehen, welches nach gemeinem oder Statutenrecht zu strafen ist.“ Es folgt daraus die Polizeigewalt der Friedensbeamten und die Jurisdiction der Friedensrichter über die Marinemannschaften in ihren Conflicten mit dem bürgerlichen Leben. — Ueberschreitungen der gesetzlichen Grenze des militärischen Strafrechts unterliegen auch hier der Civilklage vor den Reichsgerichten als Acte coram non judice.

Anders gestaltet sich die Jurisdiction über die Marinesoldaten am Lande, welche der stehenden Landarmee gleich zu behandeln waren: die jährliche Marine Mutiny Act reproducirt daher die Jurisdictions- und Strafclauseln der Landarmee.

3. Die Jurisdiction in dem inneren Militärverbande der Mannschaften steht den Seekriegsgerichten, die summarische Strafgewalt den einzelnen Commandeurs zu. Seit Blackstone sah die juristische Betrachtung der Verhältnisse es als einen Vorzug der Marine an, daß diese Strafgewalt durch Gesetz, und nicht durch wechselnde Kriegsartikel geregelt sei. Eine nähere Betrachtung ergiebt jedoch, daß die gesetzliche Regelung sich mehr auf Formen und allgemeine Clauseln beschränkt, und daß der Discretion ein sehr breiter Spielraum bleibt, welcher für die Disciplin als nothwendig erachtet wurde. Die große Strenge des Buchstabens wird ermäßigt durch den starken esprit de corps des Marinepersonals.

Bei der Einziehung der Seewehr zum activen Dienst treten analoge Grundsätze wie in der Milizverwaltung ein: summarische Bestrafung mit Geldbußen bis 20 £, event. Gefängniß bis zu 6 Monat vor den Friedensrichtern.

III. Die Parlamentscontrolle wird hauptsächlich durch die jährliche Bewilligung des Finanzetats geübt. Die Navy Estimates werden analog den Army Estimates, und ungefähr gleichzeitig, als Hauptheil der Voranschläge dem Parlament vorgelegt. Die Vertretung in den Einzelheiten liegt dem politischen Secretary der Admiralität ob, als dem „parlamentarischen Organ“, mit Vorbehalt der wichtigsten Fragen für den Ersten Admiralitätslord. Anders als bei der Landarmee ist hier nicht die Zahl der Mannschaften, sondern der Tarif und die Summe des Soldes das Hauptvotum,

wobei der Verwaltung überlassen wird, nach eingetretenem Bedürfniß die Matrosenschaft vollzählig zu machen. Auch bei dem Marineetat beschränkte sich das Parlament von Alters her auf wenige Gesammtvota, — in den älteren Appropriationsacten nur fünf. Neuerdings ist eine Specialisirung eingetreten, nach dem Finanzetat 1864-65 in folgenden 17 Votes (1) Löhne der Offiziere, Matrosen und Marinesoldaten = 2,874647 £. (2) Verproviantirung und Bekleidung = 1,304119 £. (3) Centralverwaltung. (4) Küstenwache und Reservemannschaften. (5) Wissenschaftliche Branche. (6—9) Marineetablissements. (10) Bau- und Ausrüstungskosten. (11) Bauten in den Arsenalen. (12) Medicinaldepartements. (13) Vermischte Verwaltungskosten. (14—16) Pensionsetat. (17) Kosten des Seetransports der Landtruppen. — Für das Recht der gegenseitigen Uebertragung der Titel, gilt das von der Landarmee Gesagte. Die Parlamentsverhandlungen erscheinen auch auf diesem Gebiet wichtiger als Conversation über Verwaltungsmißbräuche, als wirksam für Ersparungen und Amendirungen im Einzelnen.

Für das Militärrecht der Marinesoldaten am Lande hat die jährlich erneute Mutiny Act die Bedeutung einer periodischen Revision.

Die allgemeine Controlle durch Resolutionen und Motionen bewegt sich in den gewöhnlichen Schranken.

In dem preußischen Marinesystem ist die administrative Controlle durch die Verbindung des Kriegs- und Marineministeriums zur Zeit in einen Departementschef gelegt, — ein Verhältniß, das auf die Dauer nicht bestehen kann.

Die gerichtliche Controlle fehlt ebenso wie für die Landarmeeverwaltung. Eine volle Herstellung von Rechtscontrollen wird bei der experimentalen Gestalt des Marinesystems nicht leicht durchzuführen, aber auch weniger dringlich sein. Vorläufig genügt die indirecte Gerichtscontrolle, welche sich aus der Herstellung der deutschen Gerichtsverfassung (Abschnitt VIII.) von selbst ergeben wird.

Um so bedeutungsvoller ist die parlamentarische Controlle durch jährliche Bewilligung des Budgets, bei welcher nur die Hauptfrage streitig geblieben, ob die zeitige Verwaltung vollständige „Organisationspläne" den erweiterten Bewilligungen vorangehen lassen soll. So wünschenswerth dies vom finanziellen Standpunkt aus erscheinen muß, so schwer wird es bei den heute streitigen Armirungsfragen ausführbar sein. Uebrigens ist auch das englische Parlament in seinen Bemühungen „Organisationspläne" der Art zu amendiren, keiner Zeit glücklich gewesen.

IV. Gebiet.

Gebiet der Finanzverwaltung.

---

§. 24.

A. 1. Verwaltungsrecht der Domänen, Forsten und Staatsgebäude.

Gn. I. §. 111, 112, 143.

Bis zur Revolution waren die laufenden Bedürfnisse des Staats gedeckt durch die erbliche Revenüe der Krone, ergänzt durch ein bei dem Regierungsantritt auf die Dauer der Regierung bewilligtes Einkommen. Die parlamentarischen Subsidien waren der Anlage nach nur dazu bestimmt, als eine „extraordinary revenue" ergänzend, in längeren Zwischenräumen, das Extraordinarium des Staatshaushaltes zu bilden. Unter Jacob II. war die ordentliche Revenüe sogar auf 1,900000 £ gestiegen, wovon freilich Heer und Flotte zwei Drittel bis drei Viertel in Anspruch nahmen. Diese Hauptposten wurden unter Wilhelm III. direct vom Parlament übernommen, so daß aus der königlichen Revenüe in alter Weise nur ein Bedarf von etwa 700000 £ für Hofhalt und Civilverwaltung zu bestreiten war. Mit Rücksicht darauf kam seit der Revolution das auf die ganze Regierungszeit bewilligte Einkommen in Wegfall. Auch das erbliche Einkommen schrumpfte weiter zusammen durch Veräußerungen des königlichen Grundbesitzes, der schon von den Stuarts in großem Maßstab verschleudert war. An Stelle der unzureichenden permanenten Kronrevenüe trat nun stetig wachsend ein System der directen und indirecten Steuern, welche im Lauf des 18. Jahrhunderts der Hauptmasse nach für permanent erklärt wurden. Die alte ordinary revenue sank dadurch zu einem Bruchtheil des Staatseinkommens herab; behielt aber die wichtige Bedeutung, den königlichen Hofhalt, die Richter-, Gesandtengehalte und noch andere Verwaltungsausgaben unabhängig von einer jährlichen Bewilligung zu halten. Als später dieser Zweck auf anderem Wege durch Bildung

des Staatsschatzes (consolidirten Fonds) erreicht wurde, rückte die Zeit heran, in welcher die Auseinandersetzung zwischen dem Hofhalt und den Staatsausgaben angemessen erscheinen mußte. Es kam hinzu, daß beim Regierungsantritt Anna's die erbliche Revenüe für unveräußerlich (über die Lebenszeit des Monarchen hinaus) erklärt, und daß der wechselnde Bedarf des Hofhalts und der Civilverwaltung zu stetigen Geldverlegenheiten der Krone geführt hatte. — Georg III. erklärte sich deshalb bei seiner Thronbesteigung zu einem Arrangement bereit, nach welchem er einerseits über die erblichen Revenüen der Krone „so zu verfügen versprach, wie das Parlament es angemessen finden möchte", andererseits eine bestimmte Summe aus Staatsfonds anzunehmen „zur Bestreitung des Haushalts und zur Aufrechterhaltung des Glanzes und der Würde der Krone." Nach 1 Geo. III. c. 1 wurde nun die erbliche Revenue an den Staatsschatz abgeführt, dagegen aus demselben Fonds eine jährliche feste „Civilliste" gezahlt. Beim Regierungsantritt Georg's IV., Wilhelms IV. und Victoria's wurde diese Weise des Arrangements erneuert, die erbliche Revenüe immer vollständiger in Pausch und Bogen dem Staatsschatz überwiesen; andererseits die Masse der permanenten Staatsausgaben und die Kosten des Hofhalts, von einander getrennt, auf den Staatsschatz angewiesen. Die für den Hofhalt der Königin Victoria bestimmte Summe erscheint deshalb auf jährlich 385,000 £ herabgesetzt, mit einer Zusatzrente von 10,000 £. 1 Vict. c. 2.

In dieser Weise sind seit 1760 die noch vorhandenen Reste der königlichen Domänen und Forsten in das Verwaltungssystem der Parlamentsregierung übergegangen. Sie bestehen noch aus einigen (nominellen) Herrschaften und Rittergütern, den königlichen Palästen und alten Staatsgebäuden, 11 Forsten, verschiedenen Pachtgeldern und schlichten Renten. Diese Vermögensmassen wurden zwar Gegenstand umfangreicher Parlaments-Untersuchungen und Berichte, aber einer wechselnden und sehr schlechten Verwaltung, für welche durch 50 Geo. III. c. 65 ein besonderes Departement der Domänen und Forsten gebildet ist.

I. Gegenstand der Gesetzgebung wurden bei dieser Lage der Dinge die Grundsätze über Veräußerung und Nutzung der Domänen, consolidirt in 10 Geo. IV. c. 50. Das Eigenthum wird fortdauernd als Grundeigenthum der Krone anerkannt. Die Ueberweisung des Einkommens auf den consolidirten Fonds ist Gegenstand eines „persönlichen" Arrangements, welches mit dem Tode des Mo-

narchen erlischt, mit dem Nachfolger unter veränderten Bedingungen erneut wird. Die Behörde ist zu einer Veräußerung des Domänenbesitzes und der Domänenrenten unter gewissen Maßgaben (Art. 34) ermächtigt. Unbeschränkt zulässig sind dingliche Verpachtungen auf 31 Jahre, für Gebäude auf 99 Jahre. Unbeschränkt ist auch ein Umtausch und Neuerwerb von Grundstücken; Veräußerung und dingliche Verpachtung der Forsten dagegen nur zu Eisenbahnzwecken. Der Krone vorbehalten ist die Vergabung von Grundstücken zum Bau von Kirchen und Begräbnißplätzen bis zu 5 acres oder 1000 £ Werth; auch die Einhegungen bis zu 50 acres zum Besten der Armenverwaltung eines Kirchspiels. Im Uebrigen beschränkt sich das Gesetz auf einige Bestimmungen über die Gestalt der Centralbehörde, Ernennung von Rendanten und Inspectoren, — das Weitere den Regulativgewalten überlassend.

II. Die ausführende Behörde sollte nach 50 Geo. III. c. 65 aus 2 oder 3 Commissioners bestehen; nach 14 et 15 Vict. c. 42 aus einem Generalinspector und einem landwirthschaftlichen Sachverständigen als reisendem Inspector. Der Chef des Domänenamts hat nach Arrangement öfter einen Sitz im Cabinet, jedoch unter Oberautorität der Treasury. — In der Forstverwaltung sind noch die alten Aemter der Regarders, Underforesters &c. mit unbedeutenden Functionen beibehalten.

Eine davon gesonderte Verwaltung bilden die königlichen Paläste und die Staatsbaulichkeiten, welche nicht sowohl Gegenstand einer Revenüe, als bedeutender laufender und extraordinärer Verwendungen werden. Durch 46 Geo. III. c. 142 &c. wurde dafür ein „Generalinspector der königlichen Bauten und Staatsgebäude" eingesetzt, durch 2 et 3 Will. IV. c. 1 mit dem Departement der Domänen und Forsten verbunden, später aber wieder davon getrennt. — Die Behörde übt die doppelte Function (1) der Fürsorge für Erhaltung und Reparatur der königlichen Paläste und Parks, (2) für Bau, Reparatur und Ameublement der Staats- und Amtsgebäude. Dieser Geschäftskreis erweiterte sich durch zahlreiche Specialgesetze, durch welche für Neuanlage von Parks, Verschönerungsbauten, Kunstsammlungen, bedeutende Geldmittel bewilligt und besondere Verordnung über die spätere Verwaltung getroffen wurde. So entstand eine centralisirte Ministerial-Baucommission, bestehend aus einem besoldeten Ersten Commissioner, (zuweilen Mitglied des Cabinet), — aus den Staatssecretären und Präsidenten des Handelsamts als

Mitgliedern ex officio, — mit zahlreichen Bauinspectoren und Rechnungsbeamten, in Unterordnung unter die Treasury.

III. Die Controllen dieses Verwaltungsgebiets, in welchem die Centralisation unter einem „Ersten Commissioner" durchgeführt ist, bestehen

1. als administrative Controlle in der Unterordnung unter die Treasury. Der Hauptsache nach bildet das Domänen- wie das Bautenamt nur executive Departements des Finanzministeriums. Beim Domänenamt ernennt das Finanzministerium die Büreaubeamten, und ertheilt die Zustimmung zu Käufen, Verkäufen und Bauplänen. Bei dem Bauamt ernennt es Secretär und Büreau, etatisirt die jährlich vom Parlament zu bewilligenden Staatsbauten, ertheilt die Genehmigung zu allen Anschlägen für erhebliche Bauten. Ueberhaupt bleibt der Ausgabeetat unter dem Oberdecernat des Finanzministeriums.

2. Die gerichtliche Controlle ergiebt sich aus dem gewöhnlichen Rechtsweg für Ansprüche des Fiskus gegen Private und umgekehrt. — In der Forstverwaltung besteht noch ein Rest altnormannischer Verwaltungsjustiz unter dem Namen eines court of attachment, sowie die von den Grafschaftseinsassen gewählten Verderors mit der Befugniß summarischer Untersuchung und Büßung von Eingriffen in das Forstgebiet, jedoch mit Vorbehalt des ordentlichen Rechtswegs. Die eigentlich praktische Forstordnung ist, unter specielle Strafclauseln gestellt, der Jurisdiction der Friedensrichter überlassen, wobei die unteren Forstbeamten die gewöhnliche Stellung der Strafverfolgung einnehmen und als Zeugen beeidet werden.

3. Die parlamentarische Controlle wird geübt:

a. durch Kenntnißnahme, mittels Einberichtung der Veräußerungs-, Tausch- und Verpachtungsurkunden der Domänen- und Forstverwaltung.

b. durch Bewilligung des jährlichen Etats der beiden Aemter, jedes in einem Titel, Civil Services II. Nr. 13. 14.

c. durch Specialbewilligung der einzelnen größeren Staatsbauten in Class I. des Etats der Ausgaben.

In dieser Gestalt reiht sich die Domänen-, Forst- und Bautenverwaltung in das Gesammtsystem der Finanzverwaltung ein. (§. 29.)

In Preußen, wie in den meisten deutschen Territorien überhaupt, beruht das Staatseinkommen von Alters her auf einem großen patrimonialen Besitz der landesherrlichen Familie, welcher für die wachsenden Staats-

bedürfnisse durch periodische Bewilligungen der Landstände ergänzt wurde. Ein langsam ausgebildetes System indirecter und directer Steuern überwiegt indessen immermehr das fürstliche Kammergut, welches ohnehin durch Dynastiewechsel, Pfandeinlösungen und Staatsverträge den patrimonialen Charakter fortschreitend verliert. Im Gegensatz zu England sind aber die deutschen Staaten doch mit einem starken Stammvermögen in die constitutionelle Verfassung eingetreten, umfassend I. die Staatsdomänen, II. die Staatsforsten, III. Bergwerkseigenthum und Bergregal, IV. Nutzbare Regalien und Monopole a. A., für welche die Lage der Gesetzgebung und der Parlamentsbeschlüsse sich anders gestaltet als in England.

I. Den Domänen- und Chatullgütern war in Preußen schon durch das Edikt vom 13. Aug. 1713 die Natur „rechter Domanial-, Kammer- und Tafelgüter" und die dem entsprechende Unveräußerlichkeit beigelegt. Das Allg. Landrecht, das Edikt vom 30. Okt. 1810, u. sp. G. erkennen auch die später erworbenen Domänen und säcularisirten Güter als Staatseigenthum an, dessen Einkünfte und Substanz lediglich im Interesse des Staats zu verwenden seien. Die Dynastie der Hohenzollern hat frühzeitig und sehr entschieden auf den patrimonialen Charakter verzichtet, um dafür eine größere Staatsmacht einzutauschen. Auf dies Staatseigenthum ist dann die permanente Dotation der Krone durch Gesetz fundirt und durch spätere Gesetze (1859. 1867) zweimal erhöht worden. — Die durch alte Verträge mit den Landständen eingeführte Unveräußerlichkeit ist durch Hausgesetz vom 17. Dez. 1808, vom 6. Nov. 1809, und V.-O. vom 9. März 1819 geändert, jedoch unter beschränkenden Bestimmungen über die Voraussetzungen der Veräußerung und über die Verwendung des Erlöses, welche nur durch Landesgesetzgebung abgeändert werden können. Durch Verord. vom 17. Jan. 1820 ist die Masse dieser Domänengüter für die benannte Masse der Staatsschulden verpfändet, durch weitere Gesetze die Form und das Verfahren der Veräußerungen geregelt worden.

Die Centralverwaltung der Domänen bildet eine Abtheilung des Finanzministeriums. Die Benutzung durch Verpachtung ist zur gesetzlichen Regel erhoben. Die Provinzialverwaltung führen die Regierungen nach der Geschäftsanweisung vom 31. Dez. 1825 ꝛc.; die Lokalverwaltung der Domänengefälle die Domänenämter. — Die anerkannt wohlgeordnete Administration wird kaum einer andern Abänderung bedürfen als eines Wegfalls der kollegialischen Verfassung der Mittelbehörde.

II. Das Verhältniß der Staatsforsten folgt rücksichtlich der Eigenthums- und Veräußerungsfrage dem Gange der Domänengesetzgebung. Die in den westlichen Provinzen vorkommenden Forstkulturgesetze sowie die provinziellen und lokalen Forstpolizeigesetze fallen in das Gebiet der Polizeiverwaltung. (Abschn. V.)

Wie die Gesetzgebung so ist auch das Verwaltungssystem der Forsten mit den Domänen verbunden in Finanzministerium und Regierungen nach Kgl. Erlaß vom 15. Oct. 1833 und einer durch Regulative erlassenen Hauordnung. Es tritt hier aber hinzu ein zahlreiches Personal der Localverwaltung, jetzt neuorganisirt durch Erlaß vom 18. Sept. 1850, so daß jeder Regierungsbezirk Inspektionsbezirke unter Forstinspektoren bildet, unter welchen die Oberförster mit dem Unterpersonal die Lokalverwaltung der Reviere führen.

III. Die Verhältnisse des Bergeigenthums und Bergregals waren im A. L. R. II., 16 und in zahlreichen Bergordnungen specialisirt, an deren Stelle das allgemeine Berggesetz von 1865 getreten ist, mit bedeutenden Fort-

schritten in der Richtung der Freigebung des Bergbaues und Beschränkung der Staatsaufsicht. Die Verhandlung und Entscheidung über die Muthungen erfolgt bei den Oberbergämtern mit Recurs an den Handelsminister. Da jede Verleihung aber „unbeschadet aller etwaigen Rechte Anderer" ertheilt wird, so bleibt dafür der Rechtsweg offen. — Ueber die Privatgewerkschaften hatte sich das Oberaufsichtsrecht des Staats zu einer vormundschaftlichen Verwaltung gestaltet, welche die Gewerksorgane beinahe zu einer berathenden Stellung herabsetzte. Dies sogenannte Directionsprinzip ist seit 1851 zeitgemäß beseitigt, und dem Staat nur die Wahrnehmung der polizeilichen Gesichtspunkte vorbehalten. — Als Provinzialbehörden bestehen die Oberbergämter in neuerdings vereinfachtem System.

IV. Von den nutzbaren Regalien und Monopolen ist das Salzmonopol jetzt durch eine Salzsteuer ersetzt. Dagegen besteht noch das Lotteriemonopol, in England endgültig beseitigt durch 4 Geo IV. c. 60. Als gewerblicher Besitz besteht noch das Seehandlungsinstitut und die Porzellanmanufaktur in den für Gewerbsinstitute geeigneten Verwaltungsformen.

Die im englischen System hier eingefügte Verwaltung der Staatsgebäude und Bauten bildet in Preußen ein besonderes Staatseigenthum, welches den Spezialgesetzen der Domänenveräußerung und -Verwaltung nicht unterliegt. Für die Veräußerung sind jedoch gesetzliche Formen und Königliche Genehmigung vorbehalten, ebenso wie für das Bergwerkseigenthum. Die Ausführung der Neu- und Reparaturbauten ist in angemessener Weise decentralisirt, d. h. den betr. Verwaltungsbehörden mit Genehmigung einer höheren Instanz für bestimmte Fälle übertragen. Die Ausführung bedarf in der Regel eines Bauanschlags, welcher bei Neubauten über 500 Thlr. durch ein Ministerialdepartement zu revidiren ist. Der vollendete Bau wird nach Regulativen revidirt und abgenommen. Das wohlgeordnete Verwaltungsgebiet ist jetzt mit dem Handelsministerium verbunden.

§. 25.

A. 2. Das Verwaltungsrecht der Zölle.

Gn. I. §. 63. 64.

Die Außenzölle waren nur in ihrem ältesten Bestand (custuma antiqua) ein Theil der erblichen Revenüe des Königs. Die später entstandenen wurden Gegenstand der Parlamentsbewilligung, zum Theil auf Regierungszeit. Das wachsende Staatsbedürfniß seit den Zeiten der Revolution, die Bequemlichkeit der indirecten Steuererhebung und das Schutzzollinteresse führten zu einer starken Vermehrung und Erhöhung. Zugleich wurde mit Rücksicht auf den Staatscredit durch 9 Anne c. 6; 1 Geo. I. c. 12; 3 Geo. I. c. 7 das Zolleinkommen zur permanenten Steuer erhoben, für welche nun ein Haupttarif und ein Zusatztarif bestand, amendirt und verwickelt durch zahllose Gesetze.

Seit 27 Geo. III. c. 13 beginnen die Versuche der Codificirung und Zurückführung auf einen möglichst gleichmäßigen Zollsatz ad

valorem für jeden Artikel. Die immer noch fortdauernde Ueberladung des Tarifs führt im 19. Jahrhundert zu immer einschneidenderen Revisionen, deren letztes Resultat die codificirte Zollordnung, Customs Consolidation Act 1853, darstellt.

I. Gegenstand der Gesetzgebung ist die genaue Bestimmung des zollbaren Gegenstands und des Zollsatzes. Die jetzt finanziell noch erheblichen Objecte sind Zucker, Taback, Thee, Spirituosen, Wein, Mehl, Kaffee, Rosinen, Bretter, Pfeffer, Weintrauben. — Weiter ist aber auch der Inbegriff der Controllmaßregeln und das Verfahren der Zollbehörden auf Grund der erprobten Regulative im weitestem Maße codificirt. Die dem Gesetze einverleibten „Rules" umfassen das Recht der Beamten zu fragen, zu visitiren, zu öffnen, zu versiegeln; gesetzliche Formulare für die Schiffsberichte, Eingangs- und Ausgangsdeclarationen, Ursprungscertificate, Behandlung des Passagierguts; Specialordnungen für die Lagerhäuser und über Küstenhandel. Zur practischen Handhabung der Zollordnung für das Publikum werden vom Generalzollamt concessionirte Agenten mit Caution widerruflich bestellt.

Das Verordnungsrecht ist nur zur Regelung der internationalen Zollverhältnisse vorbehalten. Durch Order in Council können fremde Schiffe von den Vergünstigungen der englischen Zollgesetze ausgeschlossen, und fremde Unterthanen mit Additionalzöllen belegt werden. Durch Orders in Council kann ferner der Handel gewisser Colonien und der Küstenhandel aller Colonien „auf deren Adresse" regulirt werden.

Die Regulativgewalten sind durch die Zollordnung auf ein enges Gebiet beschränkt und zwischen dem Generalzollamt und dem Finanzministerium vertheilt. Das Generalzollamt regulirt die in der Zollordnung noch offen gelassenen speciellen Proceduren der Beamten und die Geschäftsstunden in den Specialzweigen des Dienstes. Alle solche General Orders sind möglichst bald durch den Druck zu veröffentlichen, und zwar im Beginn jedes Jahres die im letztverflossenen Verwaltungsjahr erlassenen. Dem Finanzministerium vorbehalten ist die Feststellung der Amtsetats. Es regelt durch warrants die Geschäftsstunden und die Dienstordnung des Generalzollamts und der Provinzialzollämter. Es bestimmt durch warrant die einzelnen Häfen, Quais, Zollstellen, Lagerhäuser und die localen Lagerhausordnungen.

II. Das Hauptorgan zur Ausführung ist ein collegialisches Generalzollamt. Die bedeutenden Massen der Zoll-

einnahmen (gegen 24 Million £ jährlich), sowie ein Personal von etwa 5000 Beamten machte es rathsam eine stehende, dem permanenten Dienst angehörige Behörde zu schaffen. Das aus fünf höheren Beamten, Commissioners, gebildete Generalamt, leitet „die Erhebung, Einsammlung, Zahlung, Einklagung, Rückerstattung der Zölle nach Maßgabe der Zollgesetze". Es ist ermächtigt, Zollstrafen zu erlassen oder herabzusetzen, und unter Autorität des Finanzministeriums die Localbeamten zu ernennen, zu suspendiren, zu versetzen oder zu entlassen. Das Beamtenpersonal ist nach seiner Vorbildung classificirt, mit feststehenden Grundsätzen über Anstellung und Beförderung, welche durch schriftliche Berichterstattung unter Begutachtung von ambulanten Generalinspectoren gehandhabt werden. — Unter den Localämtern tritt das Hauptzollamt, die sog. „Hafenverwaltung von London" hervor, bei welcher sich ungefähr die Hälfte aller Zolleinnahmen und mehr als ein Drittel des Gesammtpersonals concentrirt. Die allgemeine Oberleitung und die Justitiariatsgeschäfte bleiben hier mit dem Generalamt verbunden; während die executiven Geschäfte in weitverzweigter Arbeitstheilung große Centralbüreaus unter eigenen Dirigenten bilden. Die 127 Provinzialzollämter sind mit einem Dirigenten (Collector), einem Controller und mit einem Inspections-, Büreau- und executiven Personal in kleinerem und kleinstem Maßstab besetzt. — Für das System des selfgovernment war in der Zollverwaltung kein Platz zu finden.

III. Die Controlle dieser Verwaltung liegt 1) von der administrativen Seite in der Collegialverfassung des Generalamts und in der Entlaßbarkeit des ganzen Beamtenpersonals. Eine allgemeine Finanzcontrolle bildet der in den Zollgesetzen normirte Receiver General, welcher unter Mitwirkung eines Comptroller General die in London und bei den Provinzialämtern eingehenden Gelder, Wechsel 2c. an ein gesondertes Conto in der Bank von England zu zahlen hat. Die Buchführung steht unter Generalinstructionen des Finanzministers, die Rechnungsrevision unter der Oberrechenkammer.

2) Die gerichtliche Controlle ist mit besonderer Sorgfalt ausgebildet, um den einzelnen Steuerpflichtigen gegen die Erhebung ungesetzlicher Steuern zu sichern, die Einhaltung des gesetzlichen Steuersatzes zu garantiren und das Publicum vor Vexationen der Zollbeamten zu schützen.

a) Streitigkeiten über die Höhe des Zollsatzes werden direct von den Reichsgerichten im Wege des Civilprozesses ent-

schieden. Im Fall des Streits hat der Importeur die geforderte Steuer zu deponiren, und binnen drei Monaten eine Civilklage gegen den Zolleinnehmer bei einem der Reichsgerichte anzubringen, welches im ordentlichen Civilproceß über den Steuersatz entscheidet, mit Kostenaufschlag für den unterliegenden Theil. Wird die Klage binnen drei Monaten nicht angebracht, so gilt die deponirte Summe als gehörige Steuerzahlung.

b) Die für die Zollverwaltung nothwendigen Handlungen und Unterlassungen der Zollpflichtigen sind unter eine ausführliche Strafordnung gestellt, welche von den leichtesten Ordnungsstrafen bis zu den schweren Criminalstrafen der bewaffneten Conterbandage aufsteigt und dem ordentlichen Gange der Strafjustiz folgt: dem summarischen Strafverfahren vor einzelnen Friedensrichtern in den leichteren, — der Jurisdiction der Quartalsitzungen für die schwereren, — den Reichsgerichten und Criminalassisen für die schwersten Fälle. Da die Privatanklage nicht ausreicht, um die Zollstrafverfolgungen zu sichern, so besteht von altersher eine fiscalische Strafverfolgung durch information, welche durch die Localzollbeamten unter Direction eines Generalfiscals im Finanzministerium geführt wird.

c) Die Amtsbefugnisse und das Verfahren bei der Visitation der Güter und der Personen, und bei der Zollerhebung waren früher mehr durch Regulative festgestellt, deren Grundzüge aber in das Zollgesetz aufgenommen sind. Ihre Ueberschreitung ist unter eine eigene Strafordnung gestellt, welche wiederum durch die Gerichte gehandhabt wird. Darin einbegriffen ist eine ziemlich weite Befugniß der Beamten zum Waffengebrauch. Für Haussuchungen ist die Mitwirkung eines Friedensrichters auf eidliche Angabe des Verdachtgrundes vorgeschrieben.

Die Competenz der Gerichtsbehörden ist nach manchen Schwankungen dahin geordnet, daß Verwirkungen und Bußen bis 100 £ in der Regel bei den Friedensrichtern oder Kreisgerichten, Objekte über 100 £ bei den Reichsgerichten angebracht werden. Auf Antrag oder mit Zustimmung beider Theile kann diese Ordnung aber auch umgekehrt werden. Gegen die Entscheidungen der Friedensrichter findet ein writ of certiorari bei den Reichsgerichten statt, jedoch nur nach vorgängiger Mittheilung an den Fiscal des Generalamts und auf Grund schriftlicher Bescheinigungen, welche der Entscheidung der Rechtsfrage zu Grunde zu legen sind. Zum Besten des Publicums hat die neuere Gesetzgebung ferner gewisse Milderungen des admini-

strativen Verfahrens (equity) auch auf das gerichtliche übertragen. Alle Anklagen werden unter Order des Generalamts, die Civilklagen im Namen des Attorney General eingebracht, womit der letztere das Recht der Zurücknahme des Antrags erhält. — Die Friedensrichter sind gesetzlich ermächtigt, im Falle der ersten Bestrafung die Strafe bis auf ein Viertel herabzusetzen. — Auch bei gerichtlichem Verfahren ist dem Finanzministerium und dem Generalzollamt ein Strafmilderungsrecht und Rückgabe des verwirkten Gutes vorbehalten. — Trotz dieser Nachhülfen führte jedoch die starre Regelung der verwickelten Operationen der Zollverwaltung in Gesetzesklauseln zu großer Schwerfälligkeit und Rücksichtslosigkeit gegen das Publicum, und machten eine bewegliche, administrative Beschwerdeinstanz rathsam; am meisten für das Zollamt in London, bei dem sich die Hauptmasse der Geschäfte concentrirt. Nach mancherlei Zwischenversuchen ist diese dahin geregelt:

a) Beschwerden zwischen Privaten und Zollbeamten über das Verfahren bei der Zollerhebung und Beschlagnahme, über Unterlassungen und Pflichtversäumungen, gehen in London an das Generalzollamt, welches durch einfaches Decret entscheidet, mit der Befugniß, Strafen niederzuschlagen oder zu mildern. Will sich der Beschwerdeführer dabei nicht beruhigen, so steht es ihm frei —

b) eine contradictorische Verhandlung bei der Verwaltungsbehörde zu beantragen, welche durch eine schriftliche Klage eingeleitet, von einem Steuerbeamten beantwortet, in öffentlichem Audienztermine mit plaidoyer, eidlichen Verhören und Beweisaufnahmen in den Formen einer gerichtlichen Voruntersuchung verhandelt wird, — in London vor einem Commissioner des Generalamts, in den Provinzen vor einem höheren Steuerbeamten als Deputirten mit gleichen Befugnissen. Das Generalamt ist ermächtigt, Regulative über die Form dieses Verfahrens zu erlassen. Auf den Bericht des Commissars mag dann das Generalsteueramt eine Strafverfolgung anordnen, womit die Sache in den gewöhnlichen Rechtsweg tritt. Das Collegium kann aber auch durch eine Order (Resolut) selbst entscheiden, welche wie ein Gerichtsurtheil in offenem Hofe publicirt und wie die friedensrichterlichen Orders vollstreckt wird. Will sich die Partei auch dabei nicht beruhigen, so bleibt

c) die Provocation auf den Rechtsweg vorbehalten, d. h. die Partei kann binnen acht Tagen ihren Widerspruch schriftlich anzeigen, womit das ganze Verfahren als erloschen gilt, und beiden

Theilen überlassen bleibt, die streitige Frage durch das entsprechende Rechtsmittel bei den Gerichten zu verfolgen.

Administrative und gerichtliche Instanz sind also so ineinander geflochten, daß in verschiedenen Stadien die Sache administrativ erledigt werden kann, wenn sich die Parteien dabei beruhigen, wozu ein starkes Motiv in den Kosten und Weitläufigkeiten des Gerichtsverfahrens liegt. Die administrative Beschwerdeinstanz ist daher die praktische Regel, der Rechtsweg das überall offen gehaltene Sicherheitsventil.

3) Die parlamentarische Controlle war ursprünglich unbedeutend, da nur die Nettoeinnahme der Zölle nach Abzug der Erhebungskosten zum Etat gebracht wurde. Seit 17 et 18 Vict. c. 94 (1854) werden indessen die Bruttoeinnahmen etatisirt, und damit alle Gehalte, Erhebungs- und Verwaltungskosten „auf die vom Parlament jährlich bewilligten Gelder" angewiesen. Diese Bewilligung beschränkt sich jedoch auf 2 Vota: das eine faßt den Gesammtetat des Generalzollamts und der Provinzialämter zusammen, (pro 1864-5 = 771,473 £), das andere den gesammten Pensionsfonds (= 241,643 £). Seit 1857 wird ein Generalbericht über die laufende Verwaltung des letzten Geschäftsjahrs dem Parlament vorgelegt. Wirksam ist namentlich auch die Controlle, welche das Parlament durch die von Jahr zu Jahr nothwendig werdende Amendirung und Revision der Zollgesetze und des Zolltarifs übt.

In dieser Gestalt fügt sich die Zollverwaltung in die Centralverwaltung der Finanzen (§. 29) ein.

Im preußischen Landrecht ist das Zollrecht in Folge der fortdauernden Reste des Feudalsystems noch nicht als wesentliches Staatshoheitsrecht, sondern als ein niederes Regal behandelt. Erst im XIX. Jahrhundert ist mit Beseitigung der Binnenzölle das Zollrecht consequent in das System der Staatsbesteuerung gezogen, und damit

A. Gegenstand der Gesetzgebung in weitestem Maße geworden. Die preußische Zollgesetzgebung hatte schon durch Ges. vom 26. Mai 1818 und durch den Tarif vom 25. Oct. 1821 die bedeutsamsten sachlichen Fortschritte gemacht. Nach Stiftung des deutschen Zollvereins erging für die vereinten Staaten das Zollgesetz und die Zollordnung vom 23. Jan. 1838, deren Abänderung nur mit Uebereinstimmung sämmtlicher Glieder zuläßig war. Einen gleichen Charakter erhielt die Erneuerung des Zollvereins. Trotz der sachlichen Schwierigkeit sind die gesetzlichen Grundsätze der Erhebung und die Tarifsätze im Wesentlichen hinreichend specialisirt. Die schwerfällige Gestalt einer internationalen Zollgesetzgebung bedingte indessen ein weitgehendes Verordnungs- und Regulativrecht, welches in Zukunft beschränkt werden kann, nachdem durch das Zollparlament ein normales Organ der Zollgesetzgebung geschaffen ist. Manche durch die

Praxis bewährte Regulativvorschriften werden durch die Gesetzgebung fixirt werden können.

B. Die Zollverwaltung ist unter einem Generalsteuerdirector im Finanzministerium centralisirt, in Provinzialsteuerdirectoren provinzialisirt, in Haupt- und Nebenzollämter lokalisirt nach einem beweglichen, der Natur der Verwaltung angemessenen System. — Die Provinzialsteuerdirectoren wurden seit 1823 zuerst in den an das Ausland grenzenden Provinzen eingerichtet, in denen das Bedürfniß einer kräftig zusammengefaßten Verwaltung hervortrat. Sie umfassen außer den Zöllen die Gesammtverwaltung der indirecten Steuern (§. 26.) und der Communicationsabgaben von Häfen, Kanälen ꝛc. Neben dem Provinzialsteuerdirector fungirt ein Justitiarius für die Proceß- und Rechtssachen, in welchen, im Fall der Meinungsverschiedenheit zwischen ihm und dem Director, an das Finanzministerium zu berichten ist. — Die Localbehörden sind 1) im Grenzbezirke, die Haupt- und Nebenzollämter nebst Ansageposten und Legitimationsschein-Stellen; 2) im Innern des Landes die Hauptzoll- und Steuerämter, viele verbunden mit einer Lagerhausverwaltung.

C. Die Controllinstanzen sind 1) von der administrativen Seite aus durch die Büreauverfassung der Zollbehörden und ihre durchgängige Unterordnung unter das Finanzministerium hinreichend gewahrt. Den Zollbehörden steht unmittelbar das Executionsrecht zu (V. O. v. 24. Nov. 1843 ꝛc.); ebenso die Befugniß zu Hausvisitationen, Revision und körperlicher Visitation ohne Zuziehung einer anderen Behörde. Sie entscheiden auch Reclamationen wegen Zollüberhebung unmittelbar (Ges. v. 18. Juni 1840 §. 3. 4.) in dem Instanzenzug der Verwaltung. Zur Abkürzung findet auch eine administrative Strafjurisdiction wegen Uebertretung der Zoll- und Abgabegesetze statt, in einer dem gerichtlichen Verfahren nachgebildeten Procedur (Zollstrafges. v. 23. Jan. 1838 §. 33—49), jedoch mit Vorbehalt der Zeugenvereidigung durch die Gerichte. Ausgenommen bleiben die Fälle in welchen unmittelbar auf Freiheitsstrafe zu erkennen, oder in welchen der Contravenient in Haft genommen ist, für welche jetzt die Gerichte allein competent sind.

2) Die gerichtliche Controlle ist neben diesen weiten administrativen Proceduren im wesentlichen genügend ausgebildet. Es findet zunächst

a) der directe Rechtsweg, dem deutschen System entsprechend statt, wenn eine Steuerbefreiung durch spezielle Rechtstitel (Vertrag, Privilegium, Verjährung) oder iura singularia behauptet wird, was freilich in einer normalen Gestalt der Zollgesetzgebung immer mehr verschwinden wird. Nach dem Ges. v. 24. Mai 1861 findet auch eine Rückforderungsklage statt, wenn behauptet wird, daß der einzelne Zollanspruch schon früher getilgt oder verjährt sei.

b) Bedeutungsvoller ist der indirecte Rechtsweg, nach dem Grundsatz, daß gegen die Strafresolute der Verwaltung wegen aller Zollcontraventionen und Defraudationen die Provocation an die Gerichte stattfindet, jetzt unabhängig von der Höhe der Strafe in allen Fällen (Ges. v. 3. Mai 1852, Art. 131), und zwar binnen 10 Tagen nach Erlaß des Strafresoluts (Zollstrafges. v. 23. Jan. 1838, §. 33—49). Durch Einlegung der Provocation verliert das administrative Strafverfahren seine rechtliche Bedeutung, das Resolut der Behörde tritt an die Stelle einer Anklageacte; das gerichtliche Ermessen umfaßt den gesammten Fall und entscheidet auch über die Existenz und den Betrag der Steuerschuld, und folgerecht über die Auslegung streitiger Gesetzesstellen oder Tarifbestim-

mungen. Der Steuerbehörde bleibt freilich die Einziehung der Steuer selbst, und unabhängig von der Staatsanwaltschaft, ein Recht der selbständigen Anklage und Einlegung von Rechtsmitteln. Den Gerichten ist nicht wie in England ein Strafmilderungsrecht beigelegt: dagegen haben die Verwaltungsbehörden das Niederschlagungsrecht in genügendem Maßstab mit der Befugniß, auch der Vollstreckung der Gerichtsurtheile nach Umständen Anstand zu geben. Das vom Rechtswege ausgeschlossene System der „Ordnungsstrafen" beschränkt sich auf die Innehaltung technischer Spezialvorschriften, welche auch das englische System der Regulativgewalten der Administration ziemlich discretionär überlassen hat. — Eine Lücke in dem Rechtsweg entsteht aber hier wie in den nächstfolgenden Gebieten durch den §. 72 der preuß. Verfassungs-Urk., welcher den Gerichten die Entscheidung über die verfassungsmäßige Gültigkeit königlicher Verordnungen entzieht. Mit Streichung jenes Artikels werden die Gerichte auch über die Verfassungsmäßigkeit der Steuer im geordneten Instanzenzuge hinreichend wirksam zu erkennen haben.

3. Die parlamentarische Controlle beruht auf der jährlichen Budgetbewilligung eines sehr spezialisirten Verwaltungsetats und auf den periodisch nothwendigen Amendirungen der Zollgesetze und des Zolltarifs, und wird durch die neue Verfassung des Zollparlaments in viel weiterem Maße ermöglicht als früher.

§. 26.

A. 3. Verwaltungsrecht der indirecten Binnensteuern.
(Inland Revenue).

Gn. I. §. 65. 67.

Die heute sogenannte Inland Revenue umfaßt eine Menge indirecter Steuern, hauptsächlich Verbrauchssteuern und Stempel, welche aus dem wachsenden Finanzbedürfniß und der Leichtigkeit indirecter Besteuerung hervorgingen. Im Laufe der Bürgerkriege machten sich diese Momente zuerst in der republicanischen Verwaltung geltend; später wurde das „Accisesystem" aber auch von der Restauration beibehalten und von der parlamentarischen Regierung in überwuchernder Weise entwickelt. Das letzte Menschenalter erst hat die volkswirthschaftlichen Nachtheile lebhaft genug empfunden, um auch dies Steuersystem durchgreifend zu vereinfachen. Materielle Verbesserungen und Vereinfachungen des Verfahrens gehen in den letzten Jahrzehnten Hand in Hand.

I. Gegenstand der Gesetzgebung sind die steuerbaren Objecte, der Steuersatz und im möglichst weiten Maße das Verfahren, mit einiger Unterscheidung der Hauptsteuergruppen.

1. Die sogenannte Accise, excise, umfaßt hauptsächlich Verbrauchssteuern; aber auch andersgeartete, welche sich zu einer gleichartigen Verwaltung eigneten. Die Bier-, Salz-, Papier-,

Hopfensteuer u. a. sind durch die neueren Reformen gefallen; die mit der Accisesverwaltung verbundenen Grenz-Zölle sind neuerdings auf die Zollverwaltung übertragen. Die jetzt noch wichtigen Artikel bilden Spiritus und Malz, sowie die Abgabe von den Gewerbeconcessionen der Brauer, Destillateure, Wein-, Thee-, Tabackshändler ꝛc.; die Abgabe von Lohnfuhrwerk, Eisenbahnen, Jagdscheinen und Rennpferden. Die Steuererhebung ist zurückgeführt auf eine Reihe von Strafklauseln, welche dem Rechtsweg anheimfallen, mit Vorbehalt der für die Verwaltung nothwendigen Visitationsbefugnisse.

2. Die Stempelabgabe beruht zum Theil noch auf dem consolidirten Stempelgesetz und Stempeltarif von 1815 mit zahllosen Zusätzen. Es werden darin die stempelpflichtigen Acte genau specialisirt, mit Androhung von Geldbußen für die unterlassene Verwendung des Stempels. Indirect erzwungen wird der Stempel durch die Maxime der Gerichtspraxis, welche dem ungestempelten Act die Rechtsgültigkeit versagt.

3. Der Erbschaftsstempel, jetzt nach dem Nachlaßabgabengesetz 1853, unterwirft Erbschaften von 100 £, andere letztwillige Zuwendungen von 20 £ und darüber, einer Procentabgabe, welche nach der Nähe der Verwandtschaft abgestuft wird. Das Erhebungsrecht löst sich auf in eine Anzeigepflicht vom Erbfall und eine Reihe von Geldbußen für Unterlassungen. Ergänzt werden diese Vorschriften durch die Verpflichtung der Interessenten, Bücher, Documente und Schriftstücke vorzulegen, welche von der Behörde geheim zu halten. Die Nachlaßgerichte haben ex officio für die Berichtigung des Erbschaftsstempels aus den unter ihrer Verwaltung stehenden Massen zu sorgen.

Alles Wesentliche konnte in diesem Gebiet gesetzlich fixirt werden, mit Vorbehalt von ergänzenden Regulativen in verhältnißmäßig geringem Umfang.

II. Die ausführenden Behörden bestanden im 18. Jahrhundert aus mehren Commissions, welche durch die einzelnen Steuergesetze über Bedarf zahlreich und kostbar eingerichtet waren. Durch 7 et 8 Geo. IV. c. 53 wird die Accisesverwaltung consolidirt in einem Generalsteueramt, welches durch 12 et 13 Vict. c. 1 auch mit der Verwaltung der Stamps and Taxes betraut wird. Dies Generalamt für die „Inland Revenue" bildet nunmehr ein executives Departement des Finanzministeriums. Das Gesetz ordnet die Stellung der sechs Commissioners in collegialischer Verfassung und einiges Allgemeine über die Einnehmer, Büreau- und Unterbeamten.

Die Gesammtmasse dieser Steuern (annähernd 29,000,000 £, zu denen noch die Masse der directen Steuern tritt), sowie ein Personal von 5000 Beamten machte eine abgeschlossene Formation unter einer collegialischen Behörde rathsam. Das Gesammtpersonal gehört dem permanenten Dienst an mit feststehenden Grundsätzen der Anstellung und Beförderung nach einer Klassenordnung. Die Verwaltung ist noch stärker centralisirt als bei dem Generalzollamt, in einem „Binnenetablissement“, in welchem die früheren Specialbehörden als Specialbüreaus erscheinen. In dieser Centralbehörde geht auch die Steuerverwaltung der Hauptstadt auf. Die Erhebungsstellen in den Provinzen unter dem Namen des „Außen-Etablissements“ bilden zur Zeit 62 Hauptheberstellen unter einem Amtsvorsteher, Collector, und werden nach dem Bedürfniß der Verwaltung regulirt. Das Personal wird nach einer von Pitt herrührenden Einrichtung fast alljährlich von einem Bezirk in den andern versetzt und durch ambulante Inspectoren in unangemeldeten Visitationen stetig controllirt. — Für eine Anwendung des selfgovernment fand sich innerhalb des ganzen Gebietes kein Platz.

III. 1) Die administrative Controlle liegt zunächst in der Collegialverfassung des Generalsteueramts. Gesetzlich normirte Hauptbeamte neben dem Collegium sind: der Receiver General für die Abführung aller Einnahmen an die Bank von England und zur Auszahlung der Gehalte und Verwaltungskosten, und der Accomptant and Comptroller General für das Rechnungs- und Etatswesen und zur Prüfung der Ansprüche auf Rückerstattung. Zu dieser Finanzcontrolle tritt dann noch die Oberautorität des Finanzministeriums, in welchem der Gesammtetat festgestellt wird, wogegen das Anstellungsrecht und die Einzelheiten der Verwaltung dem Generalsteueramt ziemlich selbständig verbleiben.

2) Die gerichtlichen Controllen gestalten sich etwas einfacher als in der Zollverwaltung.

a) Entscheidungen über den streitigen Steuersatz erfolgen von altersher bei dem Court of Exchequer. Zur Vermeidung großer Kosten- und Zeitverluste ist indessen eine summarische Jurisdiction durch zwei Friedensrichter eingeschoben, und nur bei Gegenständen über 50 £ die Appellation an den Court of Exchequer gestattet. Ueber streitige Erbschaftsstempel soll der Court of Exchequer in Form eines einfachen Decrets entscheiden, auf schriftlichen Recurs, welcher binnen 21 Tagen schriftlich anzumelden, binnen 30 Tagen einzuführen ist. Wenn die streitige Erbschaftssteuer nicht

50 £ übersteigt, kann der Interessent den Recurs auch bei dem Kreisgericht anbringen zu endgültiger Entscheidung.

b) Die nothwendigen Handlungen und Unterlassungen der Steuerpflichtigen sind bestimmt formulirt unter Strafclauseln gestellt, welche der Jurisdiction der Friedensrichter anheim fallen. Nach mehrfachen Schwankungen geht die Appellation dagegen an den Court of Exchequer in der Regel nur bei Objecten über 50 £.

c) In gleicher Weise sind die Amtsbefugnisse der executiven Beamten formulirt, deren Ueberschreitung dem Rechtsweg anheimfällt. In weitem Maße wird die Visitationsgewalt bei der excise gegen die Gewerbetreibenden selbst gewährt. Darüber hinaus finden Haussuchungen auf Verfügung eines Friedensrichters oder eines Mitglieds des Generalamts auf eidliche Aussage eines Steuerbeamten statt. Dem gerichtlichen Verfahren ist durch verschiedene Maßregeln eine gewisse administrative Beweglichkeit (equity) gegeben. Die Strafverfolgung kann durch jeden Steuerbeamten geführt, jedes Strafverfahren vom Generalstaatsanwalt durch noli prosequi niedergeschlagen werden. Den Friedensrichtern ist ein beschränktes Strafermäßigungsrecht beigelegt; dem Generalsteueramt und dem Finanzministerium die allgemeine Befugniß zur Strafniederschlagung. Um indessen eine einfachere, minder kostspielige und schonendere Behandlung der Steuerpflichtigen zu ermöglichen, wurde daneben eine administrative Beschwerdeinstanz gebildet mit folgenden Maßgaben.

a) Das Generalsteueramt ist ermächtigt, Beschwerden gegen die Beamten entgegen zu nehmen und denselben innerhalb der bestehenden Gesetze Abhülfe zu verschaffen.

b) Die Concentrirung der Beschwerden in London ließ es zweckmäßig erscheinen, dem Generalsteueramt selbst eine summarische Strafjurisdiction concurrirend mit dem Friedensrichter einzuräumen. Die Collegialität und die permanente angesehene Stellung der Commissioners schien genügende Garantien dafür zu bieten; während andererseits eine gleichmäßige sichere Handhabung dieser verwickelten Steuergesetze von der localzersplitterten friedensrichterlichen Jurisdiction weniger zu erwarten war. Dies Concurrenzverhältniß hat auch die neueste Gesetzgebung beibehalten, mit Vorbehalt der Appellation an den Court of Exchequer bei Objecten über 50 £. Eine Zeit lang war eine besondere Commission of Appeal gegen die Entscheidungen des Generalsteueramts gebildet; dieser Versuch ist indessen in 4 et 5 Vict. c. 20 §. 26 wieder aufgegeben.

c) Bei der Erbschaftssteuer insbesondere ist das Generalamt ermächtigt, eine vergleichsweise Feststellung des Betrages, compounding, sowie Erleichterungen und Termine der Zahlung zu gewähren.

Durch das Ineinandergreifen dieser Einrichtungen ist den älteren Beschwerden über die Härte und Unbeholfenheit der Steuerverwaltung größtentheils abgeholfen.

3. Die parlamentarische Controlle war von altersher unbedeutend, da nur das Nettoeinkommen nach Abzug der Erhebungskosten etatisirt wurde. Seit 17 et 18 Vict. c. 94 (1854) werden indessen die Gehalte, Erhebungs- und Verwaltungskosten „auf die vom Parlament jährlich bewilligten Gelder" angewiesen. Diese Bewilligung beschränkt sich jedoch auf 2 Vota: den Gesammtetat der laufenden Verwaltung (pro 1864-5 = 1,313,467 £), und den gesammten Pensionsetat. Seit 1857 wird ein umfassender Jahresbericht über die Verwaltung erstattet. Die oft nothwendig werdenden Amendements der Steuer- und Stempelgesetze geben dem Parlament die wirksamste Handhabe für Reformen.

Der Entstehungsgang dieser Steuern in den deutschen Staaten ist historisch sehr verwickelt, da die frühere Beschränkung der Staatsregierung durch die Landstände und deren Abneigung gegen eine gleichmäßige directe Besteuerung zu indirecten Abgaben drängte. In den brandenburg-preußischen Staaten vervielfältigten sich Binnenzölle und Accise im 16. und 17. Jahrhundert unter jenen Einflüssen. Auch nach dem Verschwinden der Landstände wirkten die bei jedem Regierungsantritt von neuem bestätigten „Privilegien" negativ auf die Gestaltung des Steuersystems, bis zur durchgreifenden Reform im XIX. Jahrhundert.

I. Für die Gesetzgebung in Preußen beginnt die bedeutungsvolle Epoche der Reform mit den Edicten von 1810 und 1811. Die neue Richtung kommt in den Abgabengesetzen vom 30. Mai 1820 zu einer ersten Consolidation. Die jetzt bestehenden Verzehrsteuern umfassen 1) die Branntweinsteuer, geordnet durch eine Reihe von Einzelgesetzen und stringenten Regulativen; die Strafen der Uebertretung durch die Steuerordn. v. 8. Febr. 1819, §. 59 u. ff. 2) Die Braumalzsteuer nach dem Gesetz vom 8. Febr. 1819 ꝛc. 3) Die Steuer vom Weinbau, nach dem Gesetz vom 25. Sept. 1820 mit zahlreichen im Verwaltungswege zu bildenden Abstufungen. 4) Die Steuer vom Tabacksbau, nach der K. O. vom 29. März 1828. 5) Die Rübenzuckersteuer, nach V. O. vom 21. März 1840, 7. Aug. 1846, 12. Febr. 1855 mit eigener Strafordnung. 6) Die Mahl- und Schlachtsteuer, nach d. Ges. v. 30. Mai 1820. 7) Die Stempelsteuer, nach d. Ges. vom 7. März 1822 u. sp. G., mit eigener Strafordnung; ergänzt durch die Gesetze über die Stempelsteuer der Zeitungen und periodischen Zeitschriften von 1861 u. 1862.

Die Regulativgewalten sind hier weiter als in der englischen Gesetzgebung; zugleich aber ist den Verwaltungsbehörden ein sehr breiter Spielraum

zur Milderung gestattet. Das Gesammtresultat ist eine für das Publikum weniger drückende Handhabung als in England.

II. Die Centralverwaltung läuft in dem Generaldirector der Steuern als einer Abtheilung des Finanzministeriums zusammen. — Die Provinzialverwaltung bilden die Provinzialsteuerdirectoren mit Unterordnung des Inspections- und ausführenden Personals in Steuerämtern und Einzelbeamten nach dem System der Zollverwaltung, mit welcher diese Zweige im Ganzen zweckmäßig verbunden sind.

III. Die Controllinstanzen sind ebenso übereinstimmend mit der Zollverwaltung gebildet, 1) von der administrativen Seite aus durch die Büreauverfassung der Steuerbehörden unter dem Finanzministerium mit dem Recht der Verwaltungsexecution, administrativer Entscheidung von Reclamationen über streitige Steuergefälle (Ges. v. 18. Juni 1840 §. 3. 4.) und mit dem Recht zum Erlaß von Strafresoluten im Verwaltungswege unter denselben Maßgaben wie in der Zollverwaltung. Zur Controlle der überall schwierigen Stempelerhebung verpflichtet §. 30 des Stempelgesetzes alle mit einer richterlichen oder Polizei-Gewalt betrauten Staats- und Communal-Beamten, die amtlich zu ihrer Kenntniß kommenden Stempel-Contraventionen zu rügen und beziehungsweise selbst die Strafen zu erkennen oder, durch Resolute festzusetzen.

2) Die gerichtliche Controlle hat auch hier ihren Schwerpunkt in der Provocation auf den Rechtsweg, welcher binnen zehn Tagen gegen alle Strafresolute der Verwaltung ohne Rücksicht auf die Höhe des Objects statt findet, und indirect auch die freie richterliche Entscheidung über die streitige Auslegung der Steuergesetze und des Steuertarifs enthält, analog wie in der Zollordnung. Gegen streitige Stempelfestsetzungen ist im Ges. v. 24. Mai 1861 §. 11 eine Civilklage für jeden eröffnet, „welcher zur Entrichtung eines Werthstempels oder eines nicht nach dem Betrage des Gegenstandes zu bemessenden Vertragsstempels gar nicht oder nicht in dem geforderten Betrage verpflichtet zu sein glaubt". Der Civilproceß ist danach in der Mehrzahl der Fälle zulässig und das Executivrecht der Verwaltung nur als ein vorläufiges stehen geblieben.

3) Die parlamentarische Controlle wird geübt durch die specialisirte Budgetbewilligung für die Steuerverwaltungsbehörden und durch die periodischen Amendirungen, welche bei der heutigen Lage der Steuergesetzgebung unvermeidlich werden.

Im Ganzen ist auch auf diesem Gebiet den Forderungen des Rechtsstaats bereits genügt. Es gilt dafür das über das Zollverwaltungsrecht oben Gesagte.

§. 28.

A. 4. Verwaltungsrecht des Postregals.

Gn. I. §. 63, 66.

Aus vielen älteren Gesetzen ist neuerdings ein allgemeines Postgesetz consolidirt in 1 Vict. c. 32—36 nach folgendem Grundsystem.

I. Gegenstand der Gesetzgebung ist 1) die gesetzliche

Grenze des Postregals, welches sich in England von altersher auf das Monopol der Briefbeförderung beschränkte.

2) Der Portotarif, um nicht eine Besteuerung durch die Verwaltung entstehen zu lassen. Es schloß dies jedoch nicht aus, dem Finanzministerium die Ermächtigung zur Herabsetzung des gesetzlichen Portosatzes zu ertheilen, wie dies namentlich zur Durchführung des Penny-Porto geschah, welches mit einigen Zwischenstufen durch Rescripte eingeführt, erst durch 3 et 4 Vict. c. 96 legalisirt wurde. Auch die Fälle der Portofreiheit und der Portoermäßigung sind durch das Gesetz festgestellt; die Portofreiheit der Parlamentsmitglieder und der amtlichen Correspondenz neuerdings aufgegeben. Für Zeitungen ist die Postmarke an Stelle der aufgehobenen Zeitungsstempel getreten durch 18 et 19 Vict. c. 27.

3) Das Verhalten der Postbeamten gegen das Publikum wird in eine Hauptstrafklausel zusammengefaßt. Ferner soll jeder Postbeamte bei Antritt seines Amts sich durch Declaration verpflichten „keinen Brief zu öffnen oder anzuhalten, eröffnen oder anhalten zu lassen bei Vermeidung einer Strafverfolgung bei den ordentlichen Gerichten mit Geld- oder Gefängnißstrafe". Nur auf Rescript eines Minister-Staatssecretärs dürfen nach 9 Anne c. 10 §. 40 Briefe zurückgehalten und eröffnet werden.

Neben diesen knapp gehaltenen Gesetzesvorschriften steht ein sehr weites Regulativrecht für die Posteinrichtungen. Das Gesetz beschränkt sich auf die Vorschrift, daß ein Generalpostamt in der City von London, je ein Hauptpostamt zu Edinburg, zu Dublin und in benannten auswärtigen Besitzungen bestehen soll. Die Einrichtung aller übrigen Anstalten wird dem Generalpostmeister übertragen; ebenso die Vertragschließung mit Personen, welche eine neue Postanlage beantragen. Das ganze Detail der Administration, namentlich auch das System der Postmarken und der Geldzahlungen mittels Postanweisung, ist durch Regulative unter Sanction des Finanzministeriums durchgeführt.

II. Das ausführende Organ des Postregals ist der Generalpostmeister. Auf seine Person wird das Monopol der Briefbeförderung und das Anstellungsrecht aller Beamten übertragen, welche im gesetzlichen Sinne als „Stellvertreter, Agenten und Diener des Generalpostmeisters" gelten. Die Centralbehörde hat die gewöhnliche Gestaltung mit einem wechselnden politischen Chef und permanentem Büreau. Verbunden damit ist das Hauptpostamt der Metropolis in einer Abschichtung nach großen Büreaus. Die mehr als

25000 Beamten vertheilen sich auf die fast ganz durch Regulative formirten Postämter, sämmtlich in widerruflicher Anstellung, das dienende Personal auf Kündigung gestellt.

III. 1) Die administrative Controlle der weit verzweigten Verwaltung beruht nicht wie beim Generalsteueramt in einer collegialischen Centralbehörde. Die Einrichtung einer solchen kam zwar zur Erwägung, wurde aber abgelehnt, da für die Bedürfnisse einer Betriebsanstalt das scharfcentralisirte Büreausystem für angemessener erachtet wurde. Der Generalpostmeister allein ist dirigirender und decretirender Chef mit drei Secretären, zwei Rechtsconsulenten und einem großen Büreaupersonal zur Seite. Eine finanzielle Controlle wird durch den Receiver General geübt, welcher im Gesetz für die Abführung der Gesammteinnahmen auf das Conto der Staatseinnahmen verantwortlich gemacht ist. Das Rechnungswesen controllirt ein Accountant General unter Regulativen, welche der Generalpostmeister mit Concurrenz des Finanzministeriums erläßt. Die Anlage der Postanstalten und Postcourse ist unter Genehmigung der „Königin", also des Gesammtministeriums gestellt.

2) Die gerichtliche Controlle entspricht dem System der indirecten Steuern:

a) Ueber die streitige Porto-Forderung (Portoansatz) entscheidet verfassungsmäßig der Court of Exchequer. Im Interesse des Publikums concurrirt damit aber wegen aller Ansprüche bis zu 20 £ eine polizeiliche Civilklage vor einem Friedensrichter zur endgültigen Entscheidung.

b) Die für die Postverwaltung nothwendigen Handlungen und Unterlassungen des Publikums sind unter Strafklauseln gestellt; gewöhnliche Postcontraventionen in der Regel mit 5 £, gewerbmäßige mit 100 £ bedroht, klagbar vor einem der Reichsgerichte. Concurrirend damit besteht ein summarisches Strafverfahren vor einem Friedensrichter bis auf 20 £ Buße mit Appellation an die Quartalsitzungen zur endgültigen Entscheidung. Den Friedensrichtern ist gesetzlich ein Recht der Strafmilderung vorbehalten.

c) Für das Verhalten der Beamten ist maßgebend die allgemeine Strafklausel, nach der Postbeamte, welche „anvertraute Briefe und Päckereien vernachlässigen, unbefugten Personen überlassen &c. oder durch Trunkenheit, Nachlässigkeit oder Mißverhalten das Postgut gefährden, oder Briefe anders als nach Vorschrift der

Postordnung bestellen", summarisch vor einem Friedensrichter bis zu 20 £ zu büßen sind.

Im Interesse des Publikums ist daneben aber eine administrative Beschwerdeinstanz gebildet:

a) Der Generalpostmeister entscheidet Beschwerden über Portoerhebungen, Vernachlässigungen, Verzögerungen und Ersatzansprüche nach Ermächtigung des Gesetzes.

b) Der Generalpostmeister kann jede Strafverfolgung, welche im Namen der Postverwaltung erhoben ist, vergleichsweise abmachen (compound).

c) Singulär ist die Vorschrift in 1 Vict. c. 34 §. 32, wonach der Generalpostmeister mit Concurrenz des Finanzministeriums endgültig entscheiden soll, welche Drucksachen einen Anspruch auf die postalische Begünstigung der Zeitungen haben; während man es sonst vermieden hat, dergleichen Vergünstigungen von einer Bewilligung der zeitigen Minister abhängig zu machen.

3) Die parlamentarische Controlle beschränkt sich auf die Bewilligung des Postetats in einem Votum (pro 1864-5 = 2,114,616 £ an Betriebs- und Verwaltungskosten), und einem zweiten Votum für den Pensionsetat. Dazu treten zahlreiche dem Parlament alljährlich vorgelegte Betriebsausweise und der seit 1854 alljährlich erstattete Generalbericht.

Das Postregal in Preußen wurde durch die Postordnung vom 26. Nov. 1782 und durch das A. L. R. geregelt, in neuerer Zeit durch das Portotaxreglement vom 18. Dec. 1824 und durch das Postgesetz vom 5. Juni 1852, in neuester Zeit durch die Nordd. Bundesgesetze vom 2. und 4. Nov. 1867.

I. Gegenstand der Gesetzgebung ist 1) der Umfang des Regals, ermäßigt durch Ges. vom 21. Mai 1860, weiter modificirt durch den Postvereinsvertrag vom 18. Aug. 1860, noch weiter durch Ges. vom 2. Nov. 1867; der Postzwang beschränkt sich zur Zeit auf versiegelte oder verschlossene Briefe, politische Zeitungen, Geld, sowie stationsweise Personenbeförderung. 2) Der Porto- und Frachtansatz. Schon das Regulativ von 1824 hat die Form eines publicirten Gesetzes. Um so mehr ist nach Publication der Verfassung von 1850 durch wiederholte Acte der Staatsregierung anerkannt, daß Aenderungen des Posttarifs der Regelung durch Gesetz, beziehungsweise durch Staatsverträge bedürfen. Die jetzige Regelung enthält das Posttaxgesetz vom 4. Nov. 1867. Zu einer Ermäßigung der Portoansätze durch Staatsverträge mit auswärtigen Postverwaltungen wird der Administration eine freie Bewegung jeder Zeit vorzubehalten sein. 3) Die Garantie der Postverwaltung für anvertrautes Gut, recommandirte Briefe, Beschädigungen der Reisenden, Verlust des Passagierguts. 4) Die besonderen Privilegien der Post rücksichtlich der Pflastergelder ꝛc., gewisser Bestimmungen der Wegepolizei, der Verpflichtung von Privaten zur Stellung von Hülfspferden gegen Extrapostgebühr und Hülfsdiensten gegen volle Entschädigung.

Gegenstand der Reglements ist das ganze Detail der Einrichtungen und der innere Dienst. Die Königliche Bestätigung der Grundeinrichtungen im Wege des Verordnungsrechts hat nur die Bedeutung organische Einrichtungen dauernder zu sichern. Im Postgesetz sind auch Reglements über einzelne bestimmte Verhältnisse der Post zu Privaten vorbehalten, deren Bestimmungen „als Bestandtheil des zwischen dem Absender oder Reisenden und der Postverwaltung eingegangenen Vertrages" gelten, namentlich Regelung der Einlieferung, der Bestellungen, Bezeichnungen, Kreuzbandsendungen, Waarenproben, Expreßbriefe, Landbriefe, Staffetten und analoge Ordnungsvorschriften. (Regl. vom 11. Dec. 1867.)

II. Die ausführende Behörde ist das Generalpostamt, welches zur Zeit mit dem Handelsminister verbunden worden ist. Dem Generalamt unmittelbar waren früher alle Localämter untergeordnet in einer Centralisation, welche später als übertrieben verlassen ist. Durch K. Erlaß vom 19. Sept. 1849 wurden die provinziellen Oberpostämter gebildet, bestehend aus einem Oberpostdirector, Büreauvorsteher, Postinspector, Kassencontrolleur und dem Justitiarius der Provinzialregierung als rechtskundigem Beistand. Ihnen unmittelbar untergeordnet sind sämmtliche Postanstalten des Regierungsbezirks.

III. Die Controllen der Postverwaltung 1) von der administrativen Seite beruhen auf der durchgeführten Büreauverfassung unter dem Generalpostdirector, in Unterordnung unter den Handelsminister. Die Verletzung des Briefgeheimnisses ist in dem Strafgesetzbuch unter eine besondere Klausel gestellt, welche freilich nur von der Staatsanwaltschaft zur Geltung zu bringen ist. Das höhere Personal ist unter das Disciplinarsystem der Verwaltungsbeamten, das dienende Personal auf Kündigung gestellt.

Auf Requisition der Postbehörde haben Polizei- und Steuerbeamte zur Verhütung und Entdeckung von Postübertretungen mitzuwirken.

Für unbezahlte Portobeträge und Gebühren findet die Verwaltungsexecution statt.

2) Die gerichtliche Controlle ist gewahrt, indem

a) die Verwaltungsexecution wegen der Postgefälle und Gebühren den Rechtsweg im gewöhnlichen Civilprozeß offen läßt; ebenso für Garantieansprüche des Publikums gegen die Postanstalten.

b) Postcontraventionen und Defraudationen werden zwar durch Strafresolute der Verwaltung verfolgt, gegen welche aber die Berufung auf gerichtliches Verfahren (Postgesetz von 1867, §. 40—52) offen gelassen ist.

3) Die parlamentarische Controlle beruht auf der Bewilligung des sehr specialisirten Postbudgets und den jährlich nothwendig werdenden Amendirungsgesetzen, und erweitert sich durch die Verfassung des Norddeutschen Bundes, welche an Stelle der zahlreichen Staatsverträge unter den Bundesstaaten den normalen Weg der Gesetzgebung setzt.

Das analoge System der Telegraphenverwaltung beruht auf dem Staatsvertrag über Bildung des deutschösterreichischen Telegraphenvereins und in dem danach erlassenen Reglement von 1863, welches auch für den inländischen Dienst als maßgebend erklärt ist. — In England ist die Gesetzgebung im Begriff durch Expropriation der Privattelegraphenanstalten ein analoges Verwaltungssystem zu bilden.

§. 28.

A. 5. Das Verwaltungsrecht der directen Steuern.

Gn. I. §. 62. 65.

Die directen Steuern bieten viel größere Schwierigkeiten einer rechtlichen Gestaltung dar, als alle bisher erörterten Gebiete.

England hatte ein directes Steuersystem bereits im Mittelalter vollständig entwickelt, und lernte damit frühzeitig die rechtlichen Bedenken kennen, welche den Einschätzungssteuern entgegenstehen. Durch die normannischen tallagia und Quotensteuern unter der Verwaltung des Schatzamts, reisender Commissarien und Grafschaftsvögte machte das Inselvolk die Erfahrung, daß von verfassungsmäßiger „Freiheit des Eigenthums" nicht wohl die Rede sein kann, so lange der Einzelne von Staatsbeamten nach freiem Ermessen eingeschätzt werden mag. Das Correctiv dafür hat sich in folgenden Grundsätzen gefunden,

1. daß alle Einschätzungssteuern ausschließlich durch ernannte Beamte des selfgovernment taxirt werden.

2. Daß die Gestaltung dieser Einschätzungssteuern Hand in Hand ging mit der Ausbildung der Kreis- und Gemeindesteuern, in gleichem Geschäftsgang für Einschätzung, Reclamationen, Erhebung und Beitreibung. (Gn. II. S. 188—194.)

3. Daß unter schrittweiser Beseitigung des willkürlichen arbitrium eine Objectivirung und Specialisirung der Einschätzungssteuern eintrat. Die älteren Einkommensteuern der Gemeinden verwandeln sich durch Praxis und Gesetz in Steuern von dem sichtbaren, nutzbaren Realbesitz, welcher eine objective Schätzung nach Mieths- und Pachtertrag zuläßt. (Gn. II. S. 497—509.) Bei den Staatssubsidien wurde allerdings „baares Geld, Waaren, bewegliches Gut und Jahresgehalte" als steuerbar dem Gesetzesbuchstaben nach festgehalten; die Praxis bildete jedoch feste Beiträge, beschränkte sich hauptsächlich auf den Realbesitz, reservirte die Besteuerung des beweglichen Vermögens später nur in einer Gesetzesclausel, und ließ auch diese Reservationsclausel endlich fallen.

Es erklärt sich aus diesem Hergang, warum die „Subsidienbewilligung" nach der Revolution als „Land Tax" erscheint. Die in 4 Will. et M. c. 1 bewilligte Steuer wurde (wie dies schon einmal im Mittelalter 8. Edw. III. geschehen war), der stehende Typus der spätern Bewilligung, d. h. die Landtaxe wurde seitdem gewöhnlich in einer festen Summe bewilligt, vertheilt auf die Grafschaften

und 63 benannte Städte nach dem Maßstab, den jene Einschätzung von a. 1692 ergeben hatte. Da man sich bei der Untervertheilung hauptsächlich an den Grundbesitz hielt und bei den Grundstücken die frühere Einschätzung möglichst beibehielt, so wurden die periodischen Neueinschätzungen beinahe zur Formalität und dienten nur noch zur Ausgleichung großer Mißverhältnisse. Als endlich im Jahre 1797 durch 38 Geo. III. c. 60 die so befestigte Land-Tax für eine perpetuirliche Steuer erklärt wurde, war bereits eine Degeneration ihrer Steuernatur eingetreten. Der Staat war zum Pensionär des Grundbesitzes geworden durch Contingentirung der Steuer auf eine feste nach dem jetzigen Ertragswerth niedrige Summe. Die degenerirte Grundsteuer erschien nun wie eine Reallast, deren Ablösung zur Abtragung der anschwellenden Staatsschuld benutzt werden könne. Gleichzeitig wurde daher die Ablösbarkeit der Grundsteuer ausgesprochen, welche in vermeintlichem Interesse des Grundbesitzes als Bedingung der Perpetuitätserklärung gestellt wurde. Inzwischen war freilich der Realbesitz zu den Kreis- und Gemeindesteuern so stark herangezogen, daß der Betrag der realen Communalbesteuerung die Land-Tax annähernd erreichte, bald überschritt, und damit die Steuerpflicht des Grundbesitzes nach dem wachsenden Ertrag wenigstens von dieser Seite her lebendig erhielt.

Die steigenden Bedürfnisse des Staats wurden nun hauptsächlich auf Zölle und Verbrauchssteuern geworfen. Indessen kam man doch auch wieder zu ergänzenden Einschätzungssteuern, die man in späterer Zeit als „assessed taxes“ zusammenzufassen pflegte, d. h. Steuern von bewohnten Gebäuden, Luxussteuern von männlichen Dienstboten, Wagen und Fuhrwerk, Pferden, Hunden, Haarpuder, Wappen, Pferdehändlern und Jagdscheinen — auf welche das Einschätzungs- und Verwaltungssystem der Staatsgrundsteuer angewendet wurde.

Am Schluß des 18. Jahrhunderts endlich führte das anschwellende Staatsbedürfniß in Folge der französischen Kriege wieder zu einer directen Besteuerung des Einkommens. In dringender Kriegsgefahr brachte 1797 Pitt seine neue property tax durch, welche, nach dem Bedürfniß wechselnd, neben die überwuchernden Zölle und Verbrauchssteuern treten sollte, und welche sich bis auf 10 Procent steigerte, in einem Jahr bis auf 15,000000 £. Nach Beendigung der französischen Kriege entledigte man sich noch ein Mal dieser ergänzenden Steuer. Erst nach der Reformbill lebt sie Hand in Hand mit einschneidenden Reformen wieder auf, um die durch aufgehobene Schutzzölle und Verbrauchssteuern entstandenen Lücken zu decken, durch

Robert Peel's berühmtes Gesetz 5 et 6 Vict. c. 35 (1842), unter Benutzung der an der property tax Pitts gemachten Erfahrungen.

Diese neue Property and Income Tax (1863-4=9,315244 £) bildet das heutige Normale der directen Besteuerung, — eine Wiederbelebung des mittelalterlichen Rechts der periodischen Subsidienbewilligung in verjüngter Gestalt. Das Verwaltungsrecht ist dementsprechend an dieser neuen Einkommensteuer darzustellen mit summarischer Angabe der Abweichungen der land tax und assessed taxes.

I. Gegenstand der Gesetzgebung ist die genaue Feststellung der Steuerobjecte und des Steuersatzes. Im Gegensatz zu unseren Verwaltungssystemen ist das englische bei den bewährten Grundsätzen der Specialisirung stehen geblieben, beschränkt die arbiträre Abschätzung auf das unvermeidliche, möglichst enge Gebiet, weist die dann noch übrig bleibenden arbiträren Entscheidungen nur Communalbeamten zur endgültigen Entscheidung zu, und schließt insbesondere den Finanzminister von jeder Entscheidung streitiger Steuerfragen aus. Zur Erreichung dieses Zieles wurde es nothwendig, nicht das Gesammteinkommen der Person, sondern das Einkommen „an seiner Quelle" zu ergreifen. Dem entsprechend unterscheidet das Gesetz 5 Vermögensmassen, welche in schedule A bis E, jede nach ihren eigenen Grundsätzen, behandelt werden.

Zu schedule A werden 7 general rules gegeben für die Einschätzung des Grundeigenthums und der Grundgerechtigkeiten. Als Ertrag soll die volle Rente zu Grunde gelegt werden, für welche das Grundstück „nach dem üblichen Verhältniß" zwischen locator und conductor verpachtet oder vermiethet werden kann; lautet der wirkliche Pacht- oder Miethsvertrag auf andere Bedingungen, so sind diese zu Grunde zu legen. Wechselnde Erträge werden nach einem 3—7jährigen Durchschnitt berechnet. Die Einschätzung danach erfolgt durch Kreisbeamte mit Recurs an die Kreiscommissionen; gegen deren Entscheidung findet nur der Antrag auf Abschätzung durch einen Specialtaxator statt, welchen die Kreiscommission ernennt.

Zu schedule B werden die rules für Abschätzung des Pächtergewinns gegeben. Dieser wird in England auf ½, in Schottland auf ⅓ des Grundertrags des Eigenthümers angenommen, mit Vorbehalt des Gegenbeweises, daß der Pächtergewinn geringer gewesen. Die im ersten Jahre gemachten Einschätzungen zu A und B können auf 3 Jahre unverändert bleiben, vorbehaltlich einer Reclamation von beiden Seiten.

Schedule C normirt den Steuerabzug von Zinsen, Dividenden und Jahresrenten, Schedule E vom Amtseinkommen in einfacher und sicherer Weise.

Schedule D normirt die Einschätzung des Gewinns aus Gewerbe, Handelsbetrieb, Professionen und vermischten unter A, B, C, E nicht einbegriffenen Quellen, womit das unvermeidliche arbiträre Gebiet der Einschätzung äußerlich begrenzt ist. Bei Gewerbe und Handel wird der Durchschnittsertrag der 3 letzten Jahre, bei anderen Professionen der des letzten Jahres zu Grunde gelegt, mit Abzug der „baaren Auslagen des Geschäftsbetriebs.“ Vorbehalten bleibt die Rückzahlung bei geführtem Nachweis, daß die wirkliche Einnahme hinter diesem Voranschlage zurückblieb. Die Einschätzung erfolgt durch einen von der Kreiscommission ernannten Specialcommissar mit Recurs alternativ an die Kreiscommission oder an die unten zu erwähnenden Staatscommissarien.

Bei der land tax bestimmen sich die Einschätzungsgrundsätze durch 38 Geo. III. c. 5, ähnlich der Einkommensteuer zu schedule A B. Bei der Gebäudesteuer ist der Ansatz nach 14 et 15 Vict. c. 36 = $3\frac{3}{4}$ Procent vom Miethsertrag; für Gebäude, in welchen ein Gewerbe oder Geschäft betrieben wird = $2\frac{1}{2}$ Procent; die specielleren Einschätzungsgrundsätze sind in den älteren Gesetzen normirt.

Für das Gebiet der Regulative blieben hiernach nur untergeordnete Gegenstände übrig. Das Generalsteueramt normirt das Verfahren der Staatssteuerbeamten bei Controllirung der Einschätzung und bei der Rückzahlung der Steuerbeträge an die von der Einkommensteuer befreiten ärmeren Klassen. Es entwirft die specielleren Geschäftsregulative und Formulare für das Verfahren der Beamten und der Declarationen, soweit solche im Gesetz offen gelassen sind; die für die Stellung der Communalbeamten und der Steuerpflichtigen bestimmenden Formulare sind indessen schon dem Gesetz selbst beigefügt.

II. Die ausführenden Organe waren für die alte land tax vollständig nach den Grundsätzen des selfgovernment construirt unter einer sehr äußerlichen Controlle der Staatsbehörden, welche ausreichte, da die contingentirten Beträge von den einzelnen Hauptverbänden einzuzahlen waren. Bei den neueren Einschätzungssteuern bedurfte es weitergehender Controllen, um eine Verkürzung des Steuerinteresses zu verhüten. Es wurde dafür ein eigenes Amt gebildet, welches später mit anderen Commissions zu dem jetzigen

Generalsteueramt consolidirt wurde. Staatsverwaltung und selfgovernment treten nunmehr in folgendes Verhältniß.

A. Die Staatsverwaltung der directen Steuern concentrirt sich in dem collegialischen Amt der Commissioners of Inland Revenue, in welchem die „taxes" Specialbüreaus bilden. Neben dem Hauptcollegium ist noch eine Subcommission von 3 Special Commissioners for the Income Tax gebildet, welche mit einem Büreaupersonal von 43 clerks die unten zu erwähnenden Specialgeschäfte führen. — Mit dem Generalamt vereint ist die massenhafte Localverwaltung der Hauptstadt. Für die Provincialverwaltung dagegen ist ein „Außen-Departement" gebildet, bestehend aus etwa 300 Steuerinspectoren (Surveyor's), welche sich auf die einzelnen Grafschaften und analogen Einschätzungsbezirke nach Bedürfniß vertheilen. Die lebendige Controlle über das Außenpersonal wird durch 10 ambulante Oberinspectoren, (Inspectors) geführt.

B. Der Organismus des selfgovernment hat seinen Schwerpunkt in der Kreiseinschätzungscommission unter der altherkömmlichen Bezeichnung der General Commissioners. Nach dem Grundprinzip des selfgovernment konnte dies nur eine ernannte Kreisbehörde sein, da diese weittragende „Jurisdiction" weder mit den politischen Parteirichtungen noch mit den socialen Klasseninteressen vereinbar war, welche durch Wahlen zur Geltung kommen würden. Das Unterhaus freilich hatte seine Stellung als Subsidien bewilligende Körperschaft seit dem Mittelalter dazu benutzt, um die Ernennung der Commissioners an sich zu ziehen; wogegen die Pairs ihrerseits Specialcommissionen zur Einschätzung der Pairs ernannten. Die Wahl fiel jedoch hauptsächlich auf Friedensrichter, und gestaltete sich im Verlauf der Zeit sehr stabil. In Stadtcorporationen und anderen Körperschaften ernannte man den verfassungsmäßigen Vorstand, Mayor and Aldermen, städtische Friedensrichter 2c. zur Einschätzungscommission. Die jährlich wiederkehrenden Ernennungen liefen demnach auf bloße Bestätigungen hinaus, und wurden zu einer Formalität, besonders nachdem durch 7 et 8 Geo. IV. c. 75 bestimmt war, daß dazu alle activen Friedensrichter der Grafschaft von Amts wegen gehören sollen. Die Kreiscommission in ihrer normalen Gestalt ist nun in der That identisch mit der stehenden Verwaltungsbehörde der Kreise. Das Parlament übt die ergänzende Function, Commissioners da zu ernennen, wo es an einer stehenden Kreis- oder Stadtverwaltungsbehörde fehlt. —

An die so gestalteten Kreisbehörden schlossen sich die Gesetze über die assessed taxes an, welche regelmäßig die schon bestehende Behörde der land tax zur Einschätzungscommission bestimmen. — An dieselben Einrichtungen knüpft sich Robert Peel's Einkommensteuergesetz an. Da aber die Ueberzahl der ernannten Friedensrichter im 19. Jahrhundert für diese Jurisdiction zu unförmlich geworden war, so reducirt das neue Gesetz die Kreiscommissionen auf einen Ausschuß der stehenden Kreisverwaltung. Die Einschätzungscommission soll das erste Mal so gebildet werden, daß die für den Bezirk vorhandenen Commissioners of land tax, also die Kreis- oder Stadtverwaltung, 3—7 Mitglieder für den Steuerverband ernennt. Einmal ernannt, ergänzt sich die Kreiscommission durch Cooptation aus angesessenen Personen des Steuerverbandes mit 200 £ Grundrente oder 5000 £ an beweglichem Besitz. In der Metropolis wird mit Rücksicht auf die vorhandenen Steuermassen eine gemischte Commission gebildet, zu welcher der Magistrat 2 Mitglieder aus einer vom Gemeinderath aufgestellten Liste von 8 Personen ernennt; 2 Commissioners werden vom Directorium der englischen Bank, je einer von der Ostindischen Compagnie und anderen Handelsgesellschaften ernannt.

Die so ernannte Einschätzungscommission creirt das weitere Personal der Selbstverwaltung. Selbstverständlich gehört dazu der Secretär der Commission, der von ihr ernannt, mit einer Tantieme von ⅔ Procent die Büreaukosten zu bestreiten hat. Sodann weiter:

1. Untercommissarien, welche den halben Census der Einschätzungscommission haben müssen, nach Bedürfniß ernannt für die arbiträren Einschätzungen des Handels- und Gewerbgewinns aus schedule D.

2. Gemeindeeinschätzer, Assessors, in der Regel je einer in jedem Kirchspiel, auf Vorschlag der Gemeindeversammlung ernannt für die örtlichen Geschäfte der Steuer, insbesondere für die Einschätzung des Grund- und Pachteinkommens.

3. Ein Steuererheber, ebenso auf Vorschlag der Gemeindeversammlung ernannt, mit einer kleinen Tantieme remunerirt, — meistens identisch mit der Person des Gemeindeeinschätzers.

Mit Hülfe dieses Personals bringt die Kreiscommission das Geschäft der Einschätzung in Gang, sammelt die Materialien und führt die jurisdiction d. h. das höhere Decernat aus den Steuer-

gesetzen. Die dazwischen liegenden Geschäfte sind vertheilt nach Verschiedenheit der einzuschätzenden Objecte:

Zu schedule C und E bedarf der Abzug von Dividenden, Actienzinsen, Gehalten, Pensionen in der Regel keiner Mitwirkung der Gemeindebeamten, sondern erfolgt ex officio bei den betr. Behörden und Verwaltungen. Zu diesen Zwecken werden die Directoren der Bank von England, die Chefs der Ministerialdepartements, der Sprecher des Unterhauses im Gesetz zu „Specialcommissarien für den Abzug der Steuer" von den unter ihrer Verwaltung stehenden Zinsen, Dividenden, Gehalten, Pensionen ernannt; ingleichen Bürgermeister und Gemeinderath zu Specialcommissarien für die Abzüge von städtischen Gehalten und Pensionen.

Zu schedule A und B wird das Einkommen aus Grundbesitz und Pacht vom Steuerpflichtigen selbst nach gesetzlichem Formular declarirt. Die Gemeindeeinschätzer sammeln die eingehenden Declarationen, notiren in einer besonderen Colonne die Summe, mit welcher das Grundstück in den Armensteuerlisten eingeschätzt ist, und fügen ihre eigene gutachtliche Schätzung bei. Diese Listen gehen dann an den Staatssteuerinspector des Bezirks, der sie revidirt, Uebergehungen monirt und sein Gutachten über die Höhe der Einschätzung abgiebt. Differenzen mit den Gemeindebeamten kann er durch Appellation an die Kreiscommission zur endgültigen Entscheidung bringen. Das Geschäft der Gemeindeeinschätzer erscheint hiernach so einfach, daß die neueste Gesetzgebung diese Funktionen dem Staatssteuerinspector übertragen hat, welcher nun auch das Amt des assessor versieht, mit Vorbehalt einer beiderseitigen Appellation an die Kreiscommission.

Zu schedule D bildet das schwierigste Geschäft die Einschätzung der Handels-, Gewerbs- und Geschäftseinkünfte. Hier nimmt der Gemeindeeinschätzer die Selbstdeclaration der einzelnen Steuerpflichtigen an, und liefert sie verschlossen ab an die ernannten Special Commissioners der Kreiscommission. Die Untercommissarien geben ihr eigenes Gutachten, der Steuerinspector das seinige; Differenzen werden in einem zweiseitigen Reclamationsverfahren umständlich verhandelt. Es kann die Vorlegung einer Jahresbilanz oder sonstige Specialisirung der Einnahmen und Ausgaben verlangt werden. Die Aussagen werden protocollirt und sind auf Verlangen zu beeidigen; ebenso können Dienstboten, Buchhalter und andere Zeugen eidlich verhört werden. Nach genügender Instruction entscheidet die Kreiscommission endgültig.

Die Beitreibung erfolgt durch die Gemeindeeinnehmer, mit dem Recht der Pfändung und des Verkaufs. Ein Recurs dagegen geht an die Kreiscommission, welche wegen der Steuerrückstände auch Personalarrest decretiren kann. Für Steuerdefecte bleiben die Gemeindeverbände in subsidium haftbar. Die neueste Gesetzgebung 17 et 18 Vict. c. 85 sucht indessen die Gemeindeeinnehmer zu verdrängen: das Generalamt kann fortan eine Caution von ihnen verlangen und in deren Ermangelung die Collectors selbst ernennen, in welchem Falle das Kirchspiel von der Verhaftung für Defecte des Gemeindeeinnehmers befreit wird.

III. 1. Die administrative Controlle dieser Verwaltung beruht auf dem stufenweisen Zusammenwirken von Staats- und Communalbeamten von unten herauf.

a) Die Einschätzungsurlisten der Communalbeamten werden in einer eigenen Colonne von den Steuerinspectoren revidirt; der Steuerinspector wohnt auch den Sitzungen der Untercommissarien und der Kreiscommission bei mit berathender Stimme und mit dem Recht der Appellation an die Kreiscommission.

b) Die Vereinnahmung erfolgt bei der land tax durch einen Kreiseinnehmer des Steuerverbandes, welcher die Summen an das Schatzamt abzuliefern hat (bei 500 £ Strafe im ordentlichen Strafverfahren). In analoger Weise ist die Vereinnahmung der neueren Einschätzungssteuern gesichert und bei dem Generalsteueramt ein Generaleinnehmer durch das Gesetz zur Abführung aller Einnahmen an die Bank von England auf das Staatsconto verpflichtet.

c) Eine weitere Controlle liegt in der collegialischen Verfassung des Generalsteueramts. — Die Rückzahlung der Steuerbeträge an die von der Steuer befreiten Personen unter 100 £ Einkommen bildet das mühsame Geschäft der Specialcommissarien des Generalsteueramts, erfolgt aber auf Certificate, welche von den Localbehörden auszustellen sind, also wiederum unter gegenseitiger Controlle der Staats- und Communalbeamten.

Das Finanzministerium beschränkt sich auf allgemeine Kenntnißnahmen und Instructionen über Buchführung und Rechnungslegung.

2) Die Rechtscontrollen haben zunächst dieselbe Grundlage, wie für die indirecten Steuern.

a) Der Court of Exchequer ist die ordentliche Gerichtsinstanz auch für diese „Schuldforderungen des Königs“. Es kommt indessen selten zu diesem kostbaren Verfahren, da schon die alten

Gesetze über die land tax den Gemeindeeinnehmern das Steuerexecutionsrecht geben unter endgültiger Entscheidung der Kreiscommission. Der persönlich Verhaftete hat ein writ of Habeas Corpus.

b) Die für die Steuerverwaltung nothwendigen Handlungen und Unterlassungen der Steuerpflichtigen sind bestimmt formulirt und einzeln unter zum Theil schwere Bußen gestellt. Die größeren Bußen sind bei dem Court of Exchequer klagbar; concurrirend aber auch beim Generalsteueramt mit der Befugniß, die Strafen bis auf die Hälfte herabzusetzen, und mit Recurs an das Reichsgericht.

c) Ebenso sind die Befugnisse und Pflichten der Steuererhebungsbeamten formulirt unter Strafklauseln gestellt, welche dann wieder dem Rechtswege anheimfallen.

Diese für die indirecten Steuern ausreichenden Controllen erwiesen sich indessen als unzureichend für die directen. Der praktische Kern der Einschätzungssteuerfragen liegt in arbiträren Abmessungen, questions of fact, welche nach dem englischen Grundsystem dem selfgovernment anheim fallen, nach folgenden weiteren Maximen:

a) Alle arbiträren Einschätzungen erfolgen ausschließlich durch die Gemeindebeamten. Die neueste Gesetzgebung überträgt zwar die Taxirung des Eigenthums- und Pächtergewinns (sched. A und B) dem Steuerinspector, behält aber für die Einschätzung des Handels-, Gewerbs- und Geschäftseinkommens (sched. D) die Untercommissionen der Kreisverwaltung unverändert bei.

b) Alle Reclamationen dagegen werden ausschließlich und endgültig von der communalen Kreiscommission entschieden mit Ausschluß jedes Staatsbeamten und jeder Staatsbehörde.

c) Die Steuerexecutionen sind in die Hände des Gemeindeeinnehmers gelegt, welcher selbständig zu Pfändung und Verkauf schreitet. Zur Aufbrechung von Behältnissen bedarf es einer schriftlichen Autorisation der Kreiscommission. Die neuere Gesetzgebung sucht zwar die Gemeindeeinnehmer zu verdrängen, behält aber die Beschwerdeinstanz der Kreiscommission bei.

Wie im Gebiet der Civil- und Strafrechtspflege schließt also die Rechtscontrolle der directen Steuerverwaltung mit einem organischen Zusammenwirken von Staatscommissarien und Gemeindebehörden des selfgovernment ab. Andererseits kehrte aber auch die Erfahrung wieder, daß die kunstvoll geregelten Rechtscontrollen die Verwaltung schwerfällig und kostbar machen. Insbesondere klagte man bei der Einschätzung des Handels-, Gewerbs- und Geschäfts-

gewinns sched. D. über den Uebelstand einer Declarirung des Geschäftsstandes an die Gemeindecommissionen. Trotz der eidlichen Verpflichtung zur Amtsverschwiegenheit können dabei Indiscretionen vorkommen, und auch der englische Geschäftsmann scheut am meisten die Mittheilung seiner Bücher und seines Geschäftsstandes an die Nachbaren. Die Gesetzgebung hat diesen Uebelständen Abhülfe zu schaffen gesucht durch eine alternativ gestellte Verwaltungsinstanz in folgenden Stufen.

a) Die Steuerpflichtigen zu sched. D. erhalten ein Wahlrecht, die delicate Einschätzung des Geschäftsgewinns, anstatt an die Kreisbehörde, vor die Spezialcommissarien des Generalsteueramts zu bringen. Diese Behörde verhandelt zunächst schriftlich durch Correspondenz mit dem Steuerpflichtigen auf beigebrachte Bescheinigungen (affidavits). Gegen die darauf erfolgte Bescheidung ist eine Provocation auf mündliches Verfahren zulässig. Die Specialkommissarien halten zu diesem Zweck jährliche Rundreisen, auf welchen sie in mündlicher Verhandlung zwischen dem Steuerpflichtigen und dem Steuerbeamten die Reclamation (je zwei oder drei) endgültig entscheiden. — Den Steuerpflichtigen ist ferner gestattet über eine vergleichsweise Feststellung der Steuersumme (compounding) sich mit den Specialcommissarien zu vereinbaren, — eine Befugniß von welcher die großen Handels- und Bankgeschäfte einen weiten Gebrauch zu machen pflegen.

b) Bei den assessed taxes ist alternativ mit der Appellation an die Kreiscommission auch eine Beschwerdeinstanz bei dem Generalsteueramt eröffnet in 50 Geo. III. c. 105.

c) Bei der neuen Einkommensteuer ist dem collegialischen Generalsteueramt (aber nur diesem) die Befugniß beigelegt, „Zweifel über die Auslegung des Steuergesetzes zu deklariren". Diese Declarationen sind zwar nicht bindend für die endgültig entscheidende Kreiscommission, wohl aber bilden sie eine wichtige Autorität auch für die Kreisbehörden, besonders wenn sie zu Gunsten des Steuerpflichtigen ergehen. Erhebliche Uebelstände können sich aus diesem Verhältniß kaum ergeben, da das jährlich zu erneuernde Einkommensteuergesetz die Gelegenheit bietet, erhebliche Differenzen der Auslegung durch eine legale Declaration zu beseitigen.

3) Die parlamentarische Controlle war ursprünglich eine weitreichende, da die Subsidienbewilligung periodisch erfolgte, und dabei besondere Bedingungen der Erhebung, Berechnung und Verwendung gestellt werden konnten. Diese Einwirkung verminderte sich, je

mehr im Interesse der Steuerpflichtigen die Grundsätze und das Verfahren der Steuererhebung fixirt wurden. Es bleibt jedoch noch übrig:

a) Das wichtige Recht der Amendirung des Einkommensteuergesetzes bei seiner jährlichen Erneuerung,

b) Kenntnißnahme von dem Gesammtzustand der Verwaltung aus dem Generalbericht, welchen das Generalsteueramt seit 1857 zur Vorlegung an das Parlament zu erstatten hat,

c) Bewilligung des Etats des Generalsteueramts, welche freilich in einem einzigen Votum für das ganze active Personal der inländischen Steuerverwaltung und in einem zweiten Votum für den Pensionsfonds summirt erscheint.

Die sog. historischen Steuersysteme in Deutschland bilden die sichtbare Erbschaft der Schwäche und Zersplitterung des deutschen Staatswesens. In dem preußischen Staatencomplex waren daraus mehr als 100 Arten von „Grundsteuern" und resp. Steuerbevorzugungen hervorgegangen. Das Edict vom 27. Oct. 1810 sprach zwar den Grundsatz der Steuerausgleichung gleichzeitig mit Einführung der Klassen- und Gewerbesteuer aus; noch ein halbes Jahrhundert indessen haben die einflußreichsten Klassen lieber die Steuer- und Polizeiwillkür ertragen, damit nur der Grundbesitz seine „historischen" Steuerbegünstigungen nicht einbüße. Erst die Repräsentativverfassung hat die Kraft entwickelt, um die erste Grundlage eines freien Staats, die gleiche Steuerpflicht des Grundbesitzes herzustellen. Selbst diese Schwergeburt der Gesetzgebung ist aber nur mit Entschädigungen und Vorbehalten zu Stande gebracht.

I. Die Preußische Gesetzgebung über das directe Steuersystem umfaßt nunmehr folgende Gruppen:

1. Die neugestaltete Grund- und Gebäudesteuer nach den drei Gesetzen vom 21. Mai 1861. Die rusticale Grundsteuer ist dadurch auf zehn Millionen Thaler jährlich fixirt und in festen Beiträgen auf die Provinzen vertheilt. Die Untervertheilung auf die Kreise und die einzelen Liegenschaften erfolgt nach dem „Reinertrag", welcher nach technischen Grundsätzen durch gemischte Commissionen festzustellen. Ebenso sind die Steuerbefreiungen gesetzlich fixirt. Die Maßbestimmung für diese Steuer im Ganzen wie im Einzelen läßt an legaler Sicherheit sicherlich nichts zu wünschen übrig. Der gesammte Rusticalbesitz hat sich nochmals allen wechselnden Staatsbedürfnissen gegenüber durch ein Pauschquantum für seine Steuerpflicht abgefunden, dessen Aufrechterhaltung nunmehr das solidarische Interesse von etwa zwei Millionen großer und kleiner Grundbesitzer geworden ist. Nicht so stark erwies sich der städtische und Gebäude-Besitz. Die neue Gebäudesteuer beruht zwar auch auf gesetzlich gesicherten Grundsätzen der Einschätzung und der Befreiungen, unterliegt aber einer sachgemäßen Revision des Ertragwerths in Perioden von 15 zu 15 Jahren. Diese Ungleichheit, besonders aber die Contingentirung, wird im Verlauf der Jahre von Neuem die Steuernatur der Abgabe verwirren. Ebenso wenig fördert sie die Einführung eines durchgreifenden Systems der Gemeinde- und Kreissteuern, welche gleichmäßig auf Gebäuden und ländlichem Besitze ruhen müssen.

2. Die Klassen- und Einkommensteuer, jetzt nach dem Gesetz vom

1. Mai 1851, wird durch die Klasseninteressen in umgekehrter Richtung afficirt. Die sociale Agitation der arbeitenden Klassen sieht darin den einfachsten Weg der Besteuerung der „Reichen". Um diesen Hauptzweck zu erreichen, zieht sie es vor, die ganze Bevölkerung einem willkürlichen Steuer-arbitrium zu unterwerfen. Die roheste Form des historischen Steuersystems wird zur Zeit noch für das „Ideal" aller Steuern gehalten, auf welche fortschreitend alle anderen zurückzuführen seien. Unklare Vorstellungen von der Natur des „reinen Einkommens" durchkreuzen sich mit noch unklareren Vorstellungen über ein selfgovernment durch gewählte Ortsparlamente, welche den Sitz einer schlimmeren Willkür nur an eine andere Stelle verlegen. Das ältere Klassensteuergesetz vom 30. Mai 1820 hatte die Schwierigkeit der Einschätzungssteuern noch besser gewürdigt und zum Theil gelöst; die neuere Gesetzgebung ist in der falschen Bildung einer sog. Selbstverwaltung von dem Ziele des Rechtsstaats immer weiter zurückgekommen.

a) Die Classification der Steuerzahler in 3 Hauptklassen mit entsprechenden Unterstufen vermeidet in dem Klassensteuersystem noch das inquisitorische Eindringen in das Gesammteinkommen der Hausstände, über welches die Mehrzahl der kleineren Steuerzahler selbst keine genügende Auskunft zu geben vermag. In ländlichen und kleinstädtischen Verhältnissen sind diese Abstufungen auch noch heute haltbar, und die nachbarliche Kenntniß giebt den Einschätzungscommissionen den Character einer allenfalls brauchbaren Jury. Den großen Städten werden die Schwierigkeiten noch nicht fühlbar durch die ausnahmsweise beibehaltene Mahl- und Schlachtsteuer. Mit der Fortbildung der industriellen Gesellschaft wird diese Art der Classification überhaupt schwieriger und schwankender. Die Gesetzgebung wird an Specialisirung der Objecte zu denken haben.

b) Bei Personen über 1000 Thaler Einkommen läßt das Gesetz von 1851 die Classification nach äußeren Gesammtmerkmalen gänzlich fallen, und versucht eine arithmetische Abstufung nach dem wirklichen Gesammt-Einkommen. Eine Vergleichung mit dem englischen Gesetz zeigt aber, daß es bei dieser Gesammtschätzung an specialisirten Regulativen (rules) fehlt, und in den wichtigsten Fragen ein vages Ermessen an ihre Stelle tritt. Unverkennbar ist dabei das Bestreben, einige fixirte Grundsätze zu schaffen; bei schärferer Zergliederung ergiebt sich indessen die wohlformulirte Regel sehr gewöhnlich als inhaltslos. Der fühlbarste Mangel zeigt sich aber

c) in der Unzuverlässigkeit aller Organe zur Handhabung der Einschätzung und der Reclamationen. Die socialen Vorstellungen wollen kein wirkliches selfgovernment mit ernannten, selbständig entscheidenden Kreisbehörden, sondern gewählte Commissionen, in welchen der Staatsbeamte die Veranlagung leitet, und Reclamationen gegen das grundsatzlose Verfahren der Wahlkörper von der Staatsbehörde entschieden werden. Ohne wirkliches selfgovernment ist hier keine Abhülfe zu finden.

3) Die Gewerbesteuer, nach dem Gesetz vom 30. Mai 1820 und vom 19. Juli 1861, leidet in noch stärkerem Maße an einem Mangel objectiv bestimmbarer Merkmale, welche zum Theil durch Verwaltungsinstructionen ersetzt werden. Indessen sind doch die Kategorien des Handels, der Handwerke und Gewerbe, welche der Steuer unterliegen, hinreichend specialisirt. Die Veranlagung findet in drei Klassen, womöglich durch Abgeordnete aus der Mitte der steuerpflichtigen Gesellschaften, unter Vorsitz eines Regierungscommissars resp. Commu-

nalbeamten statt; bei vielen Gewerben erfolgt die Veranlagung direct durch Landräthe und Communalbehörden.

4) Die Eisenbahnabgabe nach dem Gesetz vom 30. Mai 1853 bestimmt gesetzlich den Begriff des Reinertrags und der progressiven Steuerquote, überläßt aber die Einschätzung derselben der Regierung, bez. dem Generalsteuerdirector.

5) Die Bergwerksabgaben sind durch die neuere Gesetzgebung in festen Procentsätzen normirt, deren Veranlagung den Behörden zufällt.

II. Die ausführenden Organe für das System der directen Steuern sind: der Finanzminister als Centralbehörde, — die Regierungen (Abtheilung III.) als Provinzialbehörden, — die Landräthe als stehende Lokalcommissarien mit Assistenz von gewählten Kreis- und Gemeindecommissionen. Der Hauptmangel besteht in den gewählten Commissionen, deren grundsatzloses Verfahren durch Landräthe, Regierungen und Finanzminister zu ermäßigen und zu corrigiren ist. Alle so gewählten Commissionen verlaufen in das französische System der Conseils unter entscheidenden Staatsbeamten. Es fehlen dabei sichere Grundsätze der Entscheidung, geeignete Personen zur unparteiischen Feststellung und ein geeignetes Verfahren für die Reclamationen, insbesondere jede zuverlässige Beweisführung. An Stelle der soliden contradictorischen Beweisaufnahmen im Selfgovernment steht die zerfahrene Weise einer administrativen Decretur mit Hin- und Herschreiben. Das Resultat ist Willkür nach allen Seiten, die nur deshalb ertragen wird, weil sie mit durchschnittlich viel zu niedrigen Einschätzungen besteht, welche sehr gewöhnlich nicht die Hälfte des nominellen Procentsatzes erreichen. Diese Unterschätzung bedeutet aber eine doppelte Einschätzung der Klassen, deren Einkommen äußerlich sichtbar und feststellbar ist (z. B. der Beamten), eine doppelte Einschätzung der Personen, welche gewissenhaft ihr wirkliches Einkommen nicht verleugnen, oder welche in der Einschätzungscommission persönliche oder politische Gegner finden. Das dadurch bedingte Reclamationssystem führt nur zu ungemessenen Gewalten der Staatscommissarien, Landräthe und Regierungen. In dem Ganzen bekundet sich der Mangel des Rechtssinns in der modernen Gesellschaft, welche aus ihren Ideen nur Büreaukratie mit dem Scheinwesen von Kreis- und Gemeinde-conseils zu erzeugen vermag.

Für die Elementar-Erhebung der directen Steuern ist in den älteren preußischen Provinzen das System des Selfgovernment insofern beibehalten, als die Erhebung durch Ortserheber der Gemeinde erfolgt (Executions-Ordn. vom 30. Juli 1853), welche für Steuerausfälle (vorschußweise) verantwortlich gemacht werden. In den westlichen Provinzen ist auch dies bereits aufgegeben und den von der Staatsbehörde eingesetzten Einnehmern und Executoren überlassen. Das Einkommensteuergesetz erkennt die Elementar-Erhebung überhaupt nicht mehr als Recht der Gemeinde an.

De lege ferenda wird es

1) einer specialisirten Gesetzgebung über die Einschätzungsgrundsätze bedürfen, welche analog der englischen Gesetzgebung die durch die Praxis bewährten Specialinstruktionen (rules) in möglichst concrecter Fassung aufzunehmen hat. Die glatte Formulirung der bisherigen Gesetze ist dafür ungenügend;

2) bedarf es ernannter Commissionen der Kreisverwaltung (an deren Stelle in den Städten die ständigen Magistrate treten können); ebenso gemisch-

ter Bezirkscommissionen aus Mitgliedern der Kreiscommissionen und Staatsbeamten zu endgültiger Entscheidung;

3) eines gesetzlich geordneten contradictorischen Verfahrens mit der Befugniß zu eidlichen Verhören.

III. Die Controllinstanzen sind (1) von der administrativen Seite aus vollständig entwickelt durch den Instanzenzug von Finanzministerium, Regierungen und Landräthen, welche letztere an der Spitze der Einschätzungscommissionen die überwiegende Stellung einnehmen, und durch den Recurs an die Regierungen diese Stellung zu behaupten vermögen. Ebenso fungiren die Landräthe als Curatoren der Kreiskasse. Die von den Provinzial-Kreisständen und Communen gewählten „Commissionen" haben neben dem Staatscommissarius nur die Stellung der conseils.

(2) Die gerichtliche Controllinstanz beschränkt sich auf den unfruchtbaren Grundsatz, daß für die Befreiungen aus „speciellen Rechtstiteln" der Rechtsweg gewährt wird (Ges. vom 18. Juni 1840 §. 4), sowie auf die condictio indebiti, wenn eine schon erfolgte Zahlung oder Verjährung der Steuer behauptet wird. — In der Hauptsache dagegen fehlen alle Rechtscontrollen, und das grundsatzlose Verfahren gewählter Commissionen macht jede Festhaltung von Rechtsschranken vollends unmöglich.

a) Bei der Klassensteuer stellt die Regierung den Klassensteuersatz nach dem Gutachten der Kreiscommission fest; ebenso entscheidet die Regierung die Reclamationen nach dem Gutachten einer gewählten Kreiscommission mit Recurs an den Finanzminister;

b) bei der Einkommensteuer soll eine gemischte Bezirkscommission über die Recurse zwar endgültig entscheiden; daneben findet aber auch ein Recurs an den Finanzminister gegen das „Verfahren" der Bezirkscommission statt;

c) bei der Gewerbesteuer geht der Recurs wieder direct an Regierungen und Finanzminister.

Gerade für das directe Steuersystem in welchem eine Rechtscontrolle zu den elementarsten Grundrechten gehört, ist eine solche weder für die Verfassungsmäßigkeit der Steuer überhaupt, noch für die gesetzmäßige Erhebung im Einzelnen vorhanden.

De lege ferenda wird die Controlle dadurch zu schaffen sein, daß die question of fact der Einschätzungen durch die ernannten Kreis- und Bezirkscommissionen endgültig zu entscheiden ist. — Für die Rechtsfrage, d. h. die streitige Verfassungsmäßigkeit der Steuer und die streitige Auslegung der Gesetze, ist der Rechtsweg einfach herzustellen, wenn die Rückforderungsklage nach dem Gesetz von 1861 auch auf den Fall der „bestrittenen Gesetzmäßigkeit" ausgedehnt wird. — An die Stelle der unhaltbaren Jurisdiction des Finanzministers als höchsten Gerichtshofes über die streitige Auslegung der Steuergesetze steht selbst im französischen System wenigstens der collegialische Staatsrath.

(3) Die parlamentarische Controlle beschränkt sich auf eine ziemlich unbedeutende Budgetbewilligung und auf eine gelegentliche Erörterung von Steuer-Reclamationen im Wege der Petition, wobei der ziellose Streit zwischen dem Finanzminister und den zeitigen Majoritäten der Kammern nur die Folge der fehlenden Rechtscontrollen der directen Steuerverwaltung ist. — Eine bedeutungsvolle Controlle werden die Kammern erst gewinnen, wenn sie weniger auf „Contingentirung" der Grundsteuern, sondern vielmehr darauf bedacht sind, neue

Steuern und Steuererhöhungen periodisch nach Bedürfniß zu bewilligen, und dadurch für einen Theil der Staatseinnahmen ein reell fundirtes „Steuerbewilligungsrecht“ zu gewinnen.

§. 29.

B. Die Centralverwaltung der Finanzen.

Gn. I. §. 58–61.

Das Verwaltungsrecht der Domänen, Forsten, Steuern und Regalien bildet die Hauptglieder der Finanz-Einnahmen, an welche sich dann die Verwaltung der Staatsausgaben anreiht, — beide concentrirt in dem heutigen Finanzministerium.

Ursprünglich fanden sich die ganzen Finanzen Englands, — Administration, Kassenverwaltung, Gerichtsbarkeit, — vereint in dem normannischen Exchequer. Im Verlauf der Jahrhunderte aber hat jener schwerfällige Körper tiefgreifende Theilungen erfahren, bei denen das alte Verwaltungsrecht sich continuirlich fortsetzte:

1. Trennung der Verwaltung von der Justiz, so daß die streitigen Finanzfragen an die Justizabtheilung des Schatzamts übergehen, welche als Court of Exchequer eine collegialische Abtheilung der Reichsgerichte bildet.

2. Trennung des höheren Decernats der Finanzverwaltung, Treasury, von dem Kassen-, Rechnungs- und Controllgeschäft, welche in den alten Büreaus des Exchequer zurückbleiben, — eine Aenderung, welche unter Elisabeth begonnen, unter Carl II. zur dauernden Einrichtung wird.

3. Umbildung der unförmlich gewordenen Büreaus im Schatzamt zu selbständigen Behörden: dem Departement der Domänen und Forsten, zwei Generalsteuerämtern, einer Oberrechnungskammer.

4. Ablösung des Kassengeschäfts von der laufenden Verwaltung, welche 1834 durch Verbindung mit der Bank von England erfolgt.

Als Chef der gesammten Finanzverwaltung galt seit dem späteren Mittelalter der Lord-Großschatzmeister, dessen Amt seit dem 18. Jahrhundert dauernd in eine Commission aufgelöst ist. Dies Oberfinanzcollegium, Commissioners of the Treasury, besteht

1) aus dem Ersten Schatzlord,

2) aus dem Schatzkanzler,
3) aus 3 Junior Lords.

Der Erste Schatzlord hat indessen durch die Praxis der parlamentarischen Ministerverwaltung die Stellung eines Premierministers erhalten; er hat zum Finanzministerium nur noch dieselben Beziehungen, wie zu allen anderen Departements, als Ministerpräsident. Andererseits ist auch die Stellung der Junior Lords nur eine nominelle: es sind Ehrenstellen für Mitglieder der ministeriellen Partei ohne wirklichen Einfluß auf die Verwaltung.

Von dem nominellen Collegium bleibt also nur übrig der Schatzkanzler als der dirigirende Chef des Finanzdepartements. In dieser Stellung ist aber bei weitem überwiegend die parlamentarische Thätigkeit in Aufstellung und Vertretung des Finanzetats, welcher alljährlich im Ministerrath zuerst durch Verständigung unter den Mitgliedern des Cabinet vereinbart und stückweise an das Parlament gebracht wird. Der Schatzkanzler erscheint hiernach mehr als parlamentarischer wie als administrirender Finanzminister. Das Arrangement des Ministerraths über die Bedürfnisse der einzelnen Departements und die Verhandlung mit dem Parlament, um die Durchbringung des Finanzplans zu sichern, nehmen Kraft und Aufmerksamkeit so sehr in Anspruch, daß das eigentliche Finanzdecernat den Unterstaatssecretären überlassen werden muß.

Von den drei Unterstaatssecretären ist der eine permanent, die beiden anderen mit den Parteiministerien wechselnd, jeder an die Spitze einer Hauptabtheilung gestellt.

I. Die Abtheilung für die Staatseinnahmen steht unter einem parlamentarischen Unterstaatssecretär, was um so mehr zuläßig erschien, als die Hauptmasse der Geschäfte durch permanente Behörden besorgt wird. Als „executive Departements" sind nämlich dieser Abtheilung untergeordnet: das Generalzollamt, das Generalsteueramt und etwas selbständiger das Generalpostamt, das Departement der Domänen, Forsten und Staatsbauten. Nach der Organisation dieser Behörden und ihres Verwaltungsrechts bleibt nur ein verhältnißmäßig einfaches Generaldecernat übrig, eine Generalcontrolle der Buchführung, des Rechnungswesens, insbesondere die Befugniß der Niederschlagung von Steuerstrafen, Confiscaten, Bußen, Rückzahlungen.

II. Die zweite Abtheilung für die Staatsausgaben ist unter den permanenten Unterstaatssecretär gestellt, um neben dem wechselnden Schatzkanzler eine gewisse Stabilität zu erhalten.

Alle Zahlungen, mögen sie auf General- oder Spezialbewilligungen beruhen, oder aus dem consolidirten Fonds, oder aus der Civilliste zu leisten sein, werden durch Finanzrescripte (warrants) aus dieser Abtheilung dirigirt. Diese Finanzcontrolle erstreckt sich auf alle Civil- und Militär-Departements, sowie auf Prüfung der Ausgaben der Gerichte und der Sheriffs. Das Finanzministerium fungirt gewissermaßen als Codecernent der übrigen Staatsdepartements im Punkte der Ausgaben. Untergeordnet der Abtheilung ist die Generalzahlkasse (Paymaster General's office), welche das Zahlgeschäft in die einzelnen Kanäle dirigirt.

III. Die dritte Abtheilung für das Anstellungswesen (patronage) steht wieder unter einem parlamentarischen Unterstaatssecretär. Sie erhält ihre Bedeutung dadurch, daß dem Finanzministerium gewöhnlich die Anstellung des Büreaupersonals in denjenigen Departements vorbehalten ist, deren Chefs keine Stimme im Ministerrath führen. Dazu kommt das umfangreiche Personal der Zoll-, Steuer- und Postverwaltung, welche die größere Hälfte der civil services umfassen. Die letztern Anstellungen sind indessen dem Generalpostamt und den Generalsteuerämtern delegirt und lassen nur ein ministerielles Generaldecernat übrig. Für das Pensionswesen bilden zwei Junior Lords eine Specialcommission.

So bedeutungsvoll diese Funktionen erscheinen, so haben sie sich doch durch die Ablagerung der Specialgeschäfte in den executiven Departements so vereinfacht, daß das Finanzministerium mit drei Unterstaatssecretären, einem Justitiar (Solicitor) und einem mäßigen Büreaupersonal ausreicht.

Für das System des Selfgovernment eignen sich nur die directen oder Einschätzungssteuern, welche sich mit ihren stehenden Kreiscommissionen, Gemeindeeinschätzern und Gemeindeeinnehmern als geschlossenes Gebiet der Staatsfinanzverwaltung einreihen.

Die Finanzverwaltung in Preußen vereinigt in dem Finanzminister:

1) Die Verwaltung des Staatseigenthums, der Regalien und Staatssteuern,

2) Die Leistung der Staatsausgaben,

3) Die Aufstellung der Voranschläge und die Verhandlung darüber mit dem Landtag,

4) Die Verrechnung des gesammten Staatseinkommens, d. h. Rechnungsführung über Einnahmen und Ausgaben, Controlle über die Kassen, Ablegung der Rechnungen über den Staatshaushalt und Dechargeverhandlungen mit dem Landtag.

Diesen umfassenden Funktionen entsprechend sind die Abtheilungen des Finanzministeriums gebildet, zu denen auch das Generalsteueramt für die indirecten Steuern gehört, welches nicht wie in England als Collegium dem Ministerium nebengeordnet, sondern als Abtheilung mit der gewöhnlichen Büreauverfassung dem Ministerium incorporirt ist. Die für die Beschwerdeinstanz nothwendige Collegialverfassung beschränkt sich auf die Mittelinstanz.

Der geographischen Lage entsprechend sind nämlich auch für die Finanzverwaltung feste Provinzialbehörden gebildet: die Regierungen (Abth. III.), die Provinzialsteuerdirectoren und die Oberpostämter, mit zweckmäßiger Unterordnung der Lokalämter. Bei einer künftigen Vervollständigung der Gerichtscontrollen der Steuererhebung wird die collegialische Gestalt der Mittelinstanz, soweit solche bei den Regierungen noch besteht, wegfallen können.

Die anerkannt gute Ordnung der Finanzbehörden bedarf hauptsächlich einer Ergänzung durch das System des selfgovernment für die directen Steuern, sowie einer Ergänzung der Rechtscontrollen für dasselbe Gebiet (§. 29).

Eigenthümlich war der Versuch der absoluten Monarchie, ähnlich der Stellung des altenglischen Exchequer eine stehende Generalcontrolle der Finanzen neben dem Finanzminister zu bilden. Sie wurde durch die C. O. vom 3. Nov. 1817 für das gesammte Etat-, Kassen- und Rechnungswesen eingeführt, mit der erklärten Absicht:

a) sämmtliche Einnahme- und Ausgabeetats zu prüfen und die zur Vollziehung des Königs zu befördernden Etats neben dem Departementsminister zu contrasigniren; die Gültigkeit aller Etats soll von dieser Mitvollziehung abhängig sein.

b) Die Generalkontrolle soll bei der Revision des Etats die treue Verwaltung der Einnahmen, die Sparsamkeit der Ausgaben und die Regelmäßigkeit des ganzen Staatshaushalts überwachen. Ohne ihre Theilnahme soll kein Staatseigenthum veräußert, keine Abgabe dauernd erlassen, kein Tarifsatz abgeändert, keine Staatsschuld kontrahirt, keine Ausgabe neu bewilligt, erhöht, noch überhaupt eine Ueberschreitung der Etatstitel gestattet werden.

c) Die Generalcontrolle soll in genauer Kenntniß vom Gange der Administration erhalten werden, Verbesserungen mit den Ministern gemeinschaftlich berathen und zur Entscheidung des Königs bringen.

d) Sie soll eine Staatsbuchhalterei einrichten, genaue Uebersichten über den Zustand der Finanzen führen und deren Resultat dem König vorlegen.

e) Sie soll nach der K. O. vom 17. Jan. 1820 über mögliche Ersparungen mit dem Staatsministerium gemeinschaftlich verhandeln, insbesondere durch Verminderung der Beamten, der Militär- und der Civilverwaltungskosten. Alle Ersparnisse, die Resteinnahmen der Vorjahre nach Deckung der Restausgaben, sowie die Bestände der Hauptkassen sind an den Staatsschatz abzuliefern.

Es war das ein Versuch den Grundgedanken parlamentarischer Controllen durch einen Beamtenkörper auszuführen. Natürlich aber konnte eine solche Nebenbehörde den Ministerialverwaltungen zu keiner Zeit genehm sein. „In Erwägung, daß die Generalcontrolle den beabsichtigten Zweck einer klaren Uebersicht des Staatshaushalts und des Gleichgewichts der Ausgaben und Einnahmen erreicht hat", und in Erwägung der dem Finanzminister obliegenden „Verantwortlichkeit" wurde durch C. O. vom 29. Mai 1826 die Generalcontrolle wieder aufgehoben. Die Etatsfertigungen sollen den einzelnen Departementschefs zu eigener Verantwortlich-

keit überlassen, und dem Finanzminister zur Mitrevision in finanzieller Hinsicht und zur Mitzeichnung in Concept und Mundum vorgelegt werden, wodurch sie Gültigkeit für die Verwaltung und Rechnungslegung erhalten. Dem Finanzminister steht dabei eine Mitrevision in Bezug auf die Uebersichtlichkeit und übereinstimmende Form der Etats zu, sowie das Recht zu Bemerkungen über einzelne Etatspositionen oder auch das Ergebniß des ganzen Etats. Solche Bemerkungen sind durch Verhandlung mit dem betreffenden Departementschef zu erledigen und schließlich die Reinschrift des Etats von dem Finanzminister zu vollziehen.

Bei dem Uebergang in den constitutionellen Staat lag es nahe an die Staatscontrolle von 1817 anzuknüpfen und gewisse danach zu ertheilende Königliche Genehmigungen von der Zustimmung der Kammern abhängig zu machen.

§. 30.

C. 1. Die administrativen Controllen der Centralverwaltung.

Gn. I. 59. §. 68—71.

Die Controllen der Finanzverwaltung haben sich in dem Verwaltungsrecht der einzelnen Zweige (Zölle, Steuern, Posten, Domänen) ausgebildet, soweit sie auf die Sicherung der Rechte des Staats im Einzelnen und der Rechte der Einzelnen gegen den Staat berechnet sind. (§. 24—28.) Wie aber in dem Finanzministerium sich die Oberleitung der executiven Departements centralisirt, so sind für die Centralverwaltung auch noch eine Reihe Generalcontrollen gebildet, als deren letzter Zweck der Schutz der permanenten Finanzinteressen des Staats gegen den Wechsel der ministeriellen Verwaltungen selbst erscheint.

Das normannische Verwaltungsrecht hatte in dem Schatzamt eine mit vielen mißtrauischen Controllen umgebene stehende Behörde gebildet, welche indessen auf die Dauer eine Verminderung der königlichen Revenüen nicht zu hindern vermochte. Die Parlamente suchten daher von ihrer ersten Entstehung an eine bessere Oekonomie im Hof- und Staatshaushalt zu erzwingen, wozu die Subsidienbewilligungen von Zeit zu Zeit die Handhabe gewährten. Die oft engherzige Zurückhaltung der Mittel aber wurde dann wieder die Veranlassung zur Verschleuderung von Krongut und Kronrevenüen. Die Periode der Tudors zeigt einen periodischen Wechsel zwischen Sparsamkeit und Verschwendung; die der Stuarts eine ziemlich gleichmäßige Vergeudung des Staatseigenthums durch den Hof. Eben so wahr ist es aber, daß auch die Parlamente durch Zurückhaltung der Mittel die Verlegenheiten der Verwaltung verschlimmerten, und daß keine absolutistische Regierung so viel Geld gekostet hat, wie die Pe-

riode der Bürgerkriege. Nach Vertreibung der Stuarts ging die Hoffnung einer besseren Verwaltung wiederum nicht in Erfüllung. Wenn im XVIII. Jahrhundert die Klagen über Verschwendung fortdauern, so war jetzt vielmehr der „Luxus“ der parlamentarischen Parteiregierung selbst anzuklagen.

Die chronischen Finanzverlegenheiten dieser Zeit und die anwachsende Staatsschuld zwangen indessen die Parlamentsregierung, wieder an die Bildung eines dauernden Staatsvermögens zu denken, an Stelle der geschmolzenen erblichen Revenüe des Königs. Zu diesem Zweck erfolgt die Bildung des consolidirten Fonds, zuerst durch 3 Geo. I. c. 7 aus drei Staatsfonds und einem Tilgungsfonds gebildet, welche dann durch 27 Geo. III. c. 13 zu einem consolidirten Fonds vereint werden. Der consolidirte Fonds — zugleich Staatsschatz und Generalstaatskasse, — begreift die permanenten wie die beweglichen Einkünfte des Staats als activa, die dauernden wie die beweglichen Ausgaben als passiva, unter Generaldirection des Finanzministeriums, und unter zahlreichen Controllen. Hand in Hand damit geht die schrittweise Erklärung der vorhandenen Steuern und Zölle für permanente Abgaben. Die alten auf die „erbliche Revenüe“ des Königs angewiesenen Gehalte und Staatsausgaben wurden nun auf den consolidirten Fonds angewiesen, nachdem seit 1 Geo. III. c. 1. die erblichen Einkünfte in die Parlamentsverwaltung übergegangen waren. Die Zinsen der neuen Staatsschuld und einige andere dazu geeignete Ausgaben wurden durch spätere Gesetze von Zeit zu Zeit darauf angewiesen. Der Staatshaushalt hatte nun wieder einen befestigten Bestand erhalten. Der Grundgedanke der Einrichtung war:

1. die Masse der Staatseinnahmen so zu stellen, daß darüber nur entweder nach Maßgabe des Gesetzes oder durch Finanzbeschlüsse des Parlaments verfügt werden könne;

2. die Ausgaben so zu stellen, daß die Staatsverwaltung gesetzlich feststehende Zahlungen unmittelbar, alle anderen nur mit Zustimmung des Parlaments machen könne.

Diese verständige Selbstbeschränkung wirkte ermäßigend gegen die verschwenderischen Neigungen der wechselnden Parteiministerien, wie gegen die traditionelle Verschwendung des Hofes. Zu einem ersten Abschluß kam diese Bildung durch das Gesetz über die Verwaltung des Staatsschatzes und die Staatscontrolle, 4 et 5 Will. IV. c. 15., zu einem neuen Abschluß durch die Exchequer und Audit Act 1866, in einem sich gegenseitig ergänzenden System

der administrativen, gerichtlichen und parlamentarischen Controllen.

I. Die administrativen Generalcontrollen bestehen in der Einrichtung einer Generalstaatskasse, einer Generalcontrolle, einer Oberrechenkammer und einer Staatsschuldenkommission.

1. Die Generalstaatskasse befand sich seit der normannischen Zeit in dem Schatzamt, dessen Büreaueinrichtungen zugleich eine Controlle gegen die unbeschränkte Disposition der laufenden Finanzverwaltung bilden sollten. Da aber die Exchequer-Büreaus für eine Kassenverwaltung in solchem Umfang zu schwerfällig wurden, setzte das Gesetz 4 et 5 Will. IV. c. 15 die „Bank von England" an deren Stelle, wie auch sonst die englischen Staatseinrichtungen mit incorporirten Körperschaften in Verbindung treten, um unter wechselnden Parteiverwaltungen die Stabilität zu gewinnen. Die Bank tritt zur Krone in dieselbe Stellung wie der Banquier zu einem Kunden, welcher ein Conto in seinem Hause hat. In die Bank wird einerseits das Staatseinkommen eingezahlt auf das „credit des Generalcontrolleurs": aus der Bank werden andererseits die Staatsausgaben geleistet durch Reskripte des Finanzministeriums unter derselben Controlle. Das Finanzministerium erhält durch tägliche Extracte von den Einzahlungen auf das Staatsconto und von allen Operationen desselben fortlaufende Kenntniß.

Für das Zahlungsgeschäft ist ein Paymaster General mit zahlreichen Substituten eingeschoben, bei welchem am Schlusse jedes Monats eine Nachweisung der Bestände und eine Bilanz jedes einzelnen Staatscontos aufgenommen und dem Finanzministerium vorgelegt wird.

Durch den Erlaß der Zahlungsanweisungen übt nun das Finanzministerium die umfassendste administrative Controlle in allen Richtungen. Um Geldsummen aus der Staatskasse zu ziehen bedarf es regelmäßig einer Cabinetsorder, contrasignirt von dem Finanzministerium und Bezug nehmend auf das Gesetz oder das Votum des Hauses, worauf sie beruht. Diese Order wird in den Büchern des Finanzministeriums registrirt und dem Generalcontrolleur zur Ausführung übersandt. Das Finanzministerium beansprucht (unter mancherlei Contestationen) das Recht gegen alle übrigen Verwaltungs-Departements, daß selbst die Unterposten der vom Parlament genehmigten Etatstitel nicht ohne seine Zustimmung überschritten werden. In einer Treasury Minute vom 23. Januar 1863 ist dieser Grundsatz generalisirt. Zunächst daran schließt sich:

2. Die Generalcontrolle, bestehend aus dem Comptroller General und einem Stellvertreter. Sie übernimmt nach 4 et 5 Will. c. 15 die stabile Controlle für die Rechnungsmäßigkeit der Einnahmen und für die Gesetzmäßigkeit der Ausgaben. Für diesen Zweck bestanden früher die Aemter des Auditor of the Exchequer und des Clerk of the Pells mit den 4 Tellers, welche durch feudale Verleihung erblich bestellt waren. Die hohen Gebühren flossen einem hochgestellten Herrn zu, dessen Stellvertreter unabhängig von der Ministerwaltung

a) eine rechnungsmäßige Controlle der Einnahmen führte, so daß die Finanzverwaltung keinerlei Gelder vereinnahmen konnte, ohne solche durch die öffentlichen Bücher passiren zu lassen;

b) eine gesetzmäßige Controlle der Ausgaben, so daß keine Ausgabe ohne königliche Order passiren konnte, — an deren Stelle später der King in parliament trat, so daß jede Ausgabe entweder durch eine Parlamentsakte oder durch Budgetbeschlüsse für eine bestimmte Parlamentsperiode genehmigt sein mußte.

Dies Controllrecht wird continuirt und concentrirt in dem neugebildeten Amt des Comptroller General. Um Geldsummen aus dem Staatsschatz zu ziehen bedarf es, wie bemerkt, einer Cabinetsorder, contrasignirt von dem Finanzministerium und Bezug nehmend auf das Gesetz oder das Votum des Hauses, worauf sie beruht. Diese Order wird mit einem begleitenden Ministerialrescript dem Generalcontrolleur übersandt, welcher sie ausführt durch Anweisung auf die Bank von England. Zahlungen, welche durch Verfassung oder Gesetz auf den consolidirten Fonds angewiesen sind, bedürfen keiner Cabinetsorder, sondern nur des Ministerialrescripts mit Bezugnahme auf die Parlamentsakte. In allen Fällen ist es die Pflicht des Comptroller, sich die Gewißheit zu verschaffen, daß das Finanzrescript „conform sei der königlichen Order, dem Gesetz und der Parlamentsbewilligung." — Der so gestellte Generalcontrolleur hat also selbst kein Anweisungsrecht auf die Staatskasse, sondern nur Credite zu bewilligen oder Uebertragungen à Conto der Personen, welche in den Reskripten des Finanzministeriums benannt sind. Er ist unabhängig von dem Finanzministerium, analog den Reichsrichtern gestellt, unterworfen der Anklage und der Entlassung nur auf den vereinten Antrag der beiden Häuser des Parlaments. Er bildet demgemäß eine zweite administrative Controlle, zugleich aber auch eine gerichtliche und eine parlamentarische. (§. 31. 32.) Dazu tritt als dritte Controlle:

3. Die Oberrechenkammer, Commissioners of Audit. Eine solche bestand in früherer Zeit nur als Büreau des Exchequer zur Revision der Buchführung, welche in allen Departements durch Regulative des Finanzministeriums geordnet werden soll, und zwar mit vierteljährlichen Abschlüssen und einem Jahresabschluß. Eine Rechnungsrevision bestand im achtzehnten Jahrhundert nur innerhalb der einzelnen Verwaltungsdepartements (Departmental Audit) unter den überwiegenden Einflüssen der Departementsinteressen. Nach 12 Geo. I. c. 32 sollte dafür zwar eine besondere Behörde unter dem Namen Commissioners of Audit gebildet werden, welche aber zu keiner wirksamen Thätigkeit kam, und erst durch 2 Will IV. c. 1 ihre heutige Gestalt erhielt. Im letzten Menschenalter ist dann durch stückweise Gesetzgebung die Revisionsthätigkeit der Oberrechenkammer auf die Hauptgebiete der Staatsverwaltung ausgedehnt. Sie prüft die periodischen Rechnungen der Behörden unter Vergleichung der schriftlichen Belege, mit der Befugniß die Rechnungsleger nöthigenfalls persönlich zu laden und eidlich zu verhören. Ueber jede Bilance wird ein Rechnungsreferat an das Finanzministerium erstattet, von dem Schatzkanzler und zwei Junior Lords gezeichnet, und passirt auch noch die Controlle des Remembrancer bei dem Reichsgericht. — So umfassend hiernach die Geschäfte der Oberrechenkammer geworden waren, so bildete sie doch bis zu dem Gesetz von 1866 nur eine dritte administrative Controlle, ein Verificationsbüreau des Finanzministeriums. Sie agirte nur als Organ des Finanzministers, befaßte sich nur mit den Rechnungen, die ihr überwiesen waren, und mit der Frage, ob die Ausgaben in Uebereinstimmung mit den Instructionen und Reskripten des Finanzministeriums gemacht seien. Nur nebenbei diente sie auch als Hülfsbehörde für das Comité des Unterhauses zur Abnahme der Haupt-Staatsrechnung. Erst die Exchequer und Audit Act von 1866 hat die Oberrechenkammer zu einer durchgreifenden parlamentarischen Controlle umgebildet. (§.32.)

4. Für die Staatsschuldenverwaltung endlich wurde gleichzeitig mit der Entstehung des consolidirten Fonds eine Commission gebildet, zu welcher zwar auch der zeitige Finanzminister gehört, welche aber übrigens unabhängig vom Ministerwechsel aus dem Sprecher des Unterhauses, dem permanenten Reichsvicekanzler, dem Präsidenten des Court of Exchequer, dem Accountant General der Kanzlei, dem Gouverneur und Vice-Gouverneur der Bank von England gebildet wird. Mangelhaft blieb indessen das Controllsystem; erst durch 24 Vict. c. 5; 25 Vict. c. 3 sind die älteren Exchequer

Bills wesentlich beschränkt, und das Finanzministerium wirksam verhindert, die Staatsschuld einseitig zu erhöhen.

Bei der Regeneration des Preußischen Staats seit 1808 war man darauf bedacht, feste Einrichtungen zu schaffen, welche analog dem Exchequer eine stehende, dem zeitigen Ministerium nebengeordnete Controlle bilden sollten. (Seite 314.) Die Verord. vom 27. Oct. 1810 behielt dem König die Genehmigung aller Hauptetats vor, sowie aller Ausgaben, welche nicht in den Etats normirt sind. Die Königl. Order vom 24. April 1812 bestimmte, daß jedes Verwaltungsdepartement seinen Etatsentwurf aufzustellen, und darüber mit dem Kassendepartement des Finanzministeriums zu verhandeln habe. Die Königl. Order vom 3. Nov. 1817 verpflichtet jeden Minister, die Etats der laufenden Verwaltung einschließlich des Militäretats, zum Vortrag und zur Berathung im Staatsministerium zu bringen, unter gleichzeitiger Errichtung der obengedachten „Generalcontrolle der Finanzen." Von den dem Ministerialsystem nebengeordneten Controllen hat sich jedoch im Verlauf der absoluten Regierung nur die der Oberrechenkammer zu erhalten vermocht.

Die administrativen Controllen des preußischen Systems vereinigen sich zur Zeit im Finanzministerium, namentlich die Gesammtleitung des Kassenwesens, der Rechnungslegung und der Rechnungscontrolle — mit Nebenordnung der Oberrechenkammer.

I. Kassenwesen und Buchführung waren ihrer Zeit schon mustergültig geordnet durch die Instr. vom 27. Febr. 1769; jetzt durch das Regulativ vom 17. März 1828. An Stelle des englischen Paymaster General steht die „Generalstaatskasse", die General-, Provincial- und Specialkassen, mit fest geordneter Amtsstellung der Rendanten, Controlleure, Kassirer, des Cautionswesens und der Kassenrevisionen, — im Einzelnen wieder auf Specialregulativen beruhend. Die Monatsabschlüsse, Quartalextracte und Finalabschlüsse, die Ablieferung der Ueberschüsse an die Generalstaatskasse, sowie die Hauptbuchhalterei bei dem Finanzministerium geben die vollständige Uebersicht und die centralisirte Disposition über die Staatsmittel, welche durch die Regierungshauptkassen hindurch bei der Generalstaatskasse zusammenfließen.

II. Die administrative Rechnungslegung, abgestuft nach dem Kassensystem, wird in ihren formellen Grundzügen durch die Instr. vom 18. Dec. 1824 geordnet, ergänzt durch Instruktionen der Oberrechenkammer und der Ministerialdepartements.

III. Die Controlle und Revision der Rechnungen durch die Oberrechenkammer erfolgt unabhängig von der zeitigen Ministerverwaltung nach der publicirten Instr. vom 18. Dec. 1824. Sie hat sich zu überzeugen, „daß die allgemeinen Grundsätze des vom König genehmigten Staatsverwaltungssystems festgehalten, die einzelnen Verwaltungen nach den bestehenden Gesetzen, Verordnungen, Instruktionen und Etats gewissenhaft geführt worden sind." Die Oberrechenkammer hat insbesondere:

1. Darauf zu halten, daß die Staatseinnahmen pünktlich und unverkürzt eingezogen und in den Rechnungen gehörigen Orts nachgewiesen werden. Dem König und gewissen delegirten Behörden ist die Befugniß vorbehalten:

a) einzele auf den Hoheits- oder vorbehaltenen Rechten des Staats beruhende Einnahmen zu erlassen,

b) kontraktliche Rechte aufzugeben,

c) Defekte von Kassenbeamten niederzuschlagen.

2) Rücksichtlich der Ausgaben hat die Oberrechenkammer als selbstständige Kontrollbehörde darüber zu wachen, daß die einzelen Verwaltungen nach den bestehenden Gesetzen, Verordnungen, Instruktionen und Etats geführt, Einnahmen und Ausgaben gehörig nachgewiesen und die den Verwaltungen bewilligten Summen bestimmungsmäßig verwendet werden, wobei die an das Staatsministerium erlassene Königl. Order vom 29. Mai 1826 noch ergänzende Vorschriften ertheilt:

a) Die Hauptabtheilungen oder Titel des Etats müssen innegehalten werden, ohne Zulassung von Uebertragungen, wo nicht solche ausdrücklich gestattet sind.

b) Die Unterabtheilungen eines Etatstitels gestatten eine gegenseitige Uebertragung und Ausgleichung der Mehr- und Minderausgaben.

c) Mehrausgaben an Regiekosten, welche durch die erhöhte Einnahme entstehen und daraus gedeckt werden, bedürfen keiner Genehmigung.

d) Ausgabeersparnisse bleiben noch ein Jahr lang disponibel zur nachträglichen Deckung früherer Ausgaben, für welche sie bestimmt waren. Zu anderen Bedürfnissen kann eine Verwendung nur mit königlicher Genehmigung stattfinden.

Zur wirksamen Handhabung dieser Controllgewalten hat die Oberrechenkammer ein Ordnungsstrafrecht gegen die Provinzial- und Unterbehörden. Differenzen mit den Ministerialdepartements sind dem König zur Immediatentscheidung vorzulegen. Das Verfahren bewegt sich in Revisionsprotokollen, welche mit Anlagen und Notaten der rechnungslegenden Behörde, resp. deren Rendanten zur Erledigung zugefertigt werden. Nach Beantwortung des Protokolls mit dem Gutachten der rechnungslegenden Behörde kann eine zweite Monitur und eine zweite Beantwortung eintreten. Die schließlich festgesetzten Defecte sind sofort einzuziehen. Anderenfalls wird die Rechnung dechargirt, oder für abgemacht, oder für berichtigt erklärt. Am Schluß des Jahres hat die Oberrechenkammer dem König eine Uebersicht von dem Zustand der Rechnungen und einen allgemeinen Verwaltungs-Geschäftsbericht nach Maßgabe der geprüften Rechnungen einzureichen.

§. 31.

C. 2. Die gerichtlichen Controllen der Centralverwaltung.

Gn. I. §. 68a.

Die Gerichtscontrollen, soweit sie den Schutz der individuellen Rechte zum Gegenstand haben, sind durch die spezielle Gesetzgebung über die Steuer- und Postverwaltung und durch den darauf basirten Rechtsweg gebildet (§. 24—28). Verschieden davon sind die Generalcontrollen für die Gesetzmäßigkeit der Staats-

ausgaben. Das System der einen ist nicht zu ersetzen durch das der anderen, wie dies die Verfassungen des Continents vielfach irrig versucht haben. Es bedarf vielmehr der Doppelbildung und gegenseitigen Ergänzung dieser Controllen.

Die Generalcontrollen für die Gesetzmäßigkeit der Staatsausgaben erscheinen aber in dreifacher Gestalt.

1. In der richterlichen Stellung des Comptroller General. Er wird unter dem großen Siegel mit gesetzlich fixirtem Gehalt ausdrücklich auf Lebenszeit ernannt, entlaßbar nur auf Adresse der beiden Häuser des Parlaments. Die so gestellte Generalcontrolle garantirt zwar nicht die gesetzmäßige Verwendung der Staatsgelder, für die eine Rechtscontrolle nicht wohl ausführbar ist: wohl aber bildet sie ein Hinderniß ungesetzlicher Zahlungsanweisungen des Finanzministers, indem der Comptroller amtseidlich verpflichtet ist, seine Genehmigung dazu zu verweigern. Es entsteht dadurch ziemlich häufig eine persönliche Contestation mit dem Finanzministerium, in welchem man eine nachträgliche Rechnungsrevision und eine allgemeine „Verantwortlichkeit" vor dem Parlament lieber sieht, als eine Controlle der einzelen Auszahlungen durch Gegenzeichnung eines vom Ministerium unabhängigen Beamten. Zur angeblichen Minderung dieser Reibungen ist durch das Gesetz von 1866 die grundsätzliche Vereinigung der Aemter des General-Controlleurs und des Präsidenten der Oberrechenkammer ausgesprochen. Zugleich ist in dem Gesetz von 1866 das Verfahren der Verausgabungen etwas vereinfacht. Auf Grund der Bewilligungsbeschlüsse des Unterhauses ergeht noch immer eine (oder mehre) Königliche Order, welche die Treasury autorisirt, die bewilligten Mittel zu verwenden, „in Uebereinstimmung mit den Beschlüssen des Parlaments in der Appropriationsacte." Diese orders ergehen aber nicht mehr wie früher an den Generalcontrolleur zur Ausführung, sondern direct an das Finanzministerium, welchem die „Mittel und Wege" durch das Gesetz jetzt direct bewilligt werden. Demnächst wendet sich das Finanzministerium an den Comptroller General wegen eines Generalcredits bis zu dem Betrag der bewilligten Ausgaben: worauf der gedachte Beamte à conto des Schatzamts bei der Bank die Credite bis zu dem gedachten Betrage gewährt. Auf Grund jenes Credits operirt das Finanzministerium durch Anweisungen à conto des Paymaster General zur weiteren Zahlung an die einzelen Departements. Von den letzteren hat die Bank unmittelbar der Oberrechenkammer Kenntniß zu geben. (Todd 540. 541.)

2. Das Reichsgericht der Kings Bench bildet die ordentliche Gerichtsinstanz zur Entscheidung von Differenzen zwischen dem Finanzministerium und dem Generalcontrolleur. Auch an dieser entscheidenden Stelle hat die englische Verfassung es vermieden die Verwaltungsbehörden bei den Gerichten zu „verklagen.“ Verweigert der Comptroller General die Annahme eines Finanzrescripts wegen Zweifels an der Verfassungs- oder Gesetzmäßigkeit, so klagt das Finanzministerium gegen den Generalcontrolleur beim Reichsgericht, welches im Wege des Mandatsprocesses (writ of mandamus) die Frage gerichtlich entscheidet. In diese Spitze verläuft die rechtliche Hauptcontrolle der Finanzverwaltung im Ganzen. Die nächste Folge der Weigerung ist jedoch natürlich, daß in der Regel weitere Verhandlungen zwischen dem Finanzminister und dem Generalcontrolleur über die Behebung des Anstandes eintreten. In sehr seltenen Fällen kommt es zu einem wirklichen Mandatsproceß bei dem Reichsgericht. Sollte ein Minister indessen versuchen, die so gestellten Rechtsschranken zu durchbrechen, so würde die Verfassungsverletzung evident sein, worauf es eben ankommt.

3. Die persönliche Verantwortlichkeit der einzelen Staatsbeamten und die rechtliche Ministerverantwortlichkeit bildet den ergänzenden Abschluß. Die strafrechtliche Verantwortlichkeit der Beamten beschränkt sich allerdings auf vorsätzliche Pflichtverletzungen und Veruntreuungen, die civilrechtliche aber erstreckt sich auf alle Competenzüberschreitungen und bildet ein wirksames Hinderniß gegen alle Verpflichtungen der Staatskasse, welche nicht durch Gesetz oder Budgetbeschluß autorisirt sind. Wichtig in dieser Richtung ist die neuere Gerichtsentscheidung in Sachen Churchward gegen die Admiralität vom November 1865. Sie entband die Admiralität von der Erfüllung eines geschlossenen Contrakts, für welchen das Parlament die Geldbewilligung versagt hatte. Die Verwaltung pflegt daher neuerdings bei Abschließung der Contrakte den von ihr stipulirten Summen die Worte hinzuzufügen: „zahlbar aus den vom Parlament zu votirenden Geldern.“ (Bei Contrakten auf eine Mehrheit von Jahren, wie Bau-Unternehmungen und Seetransporte, ist in den neueren Finanzbewilligungen wiederholt die Klausel aufgenommen, daß sie nur bindend sein sollen, wenn sie einen Monat auf dem Tisch des Unterhauses unbeanstandet ausgelegen, oder innerhalb dieser Frist ausdrücklich approbirt seien.) — Ergänzend tritt dazu die Einschiebung von Spezialstrafgesetzen an solchen Punkten, an welchen sich ein praktisches Bedürfniß ergab. So ist namentlich

„das freiwillige Geldleihen an die Krone oder ein Staatsdepartement zu Staatszwecken ohne Sanktion des Parlaments" unter die Strafe eines misdemeanour gestellt. — Die Charte der Bank von England enthält eine Klausel, welche Geldgeschäfte zwischen der Bank und dem Finanzministerium untersagt, welche nicht ausdrücklich die Genehmigung des Parlaments erhalten haben. — Die Ueberschreitung der Appropriationsklausel ist von Zeit zu Zeit durch Parlamentsakte mit Strafen bedroht worden, gerichtet gegen die Beamten des Exchequer und andere, im Fall die bewilligten Gelder zu anderen Zwecken verwendet werden sollten. Die Uebertretung der Klausel gilt als ein Vergehen und genügender Grund zur Erhebung einer parlamentarischen Anklage. (Hatsell III. 206. Todd 527.) — Die Exchequer and Audit Act 1866 endlich verbietet nochmals allgemein und ausdrücklich dem Finanzministerium und jeder untergeordneten Stelle, „irgend eine Zahlung einer Ausgabe anzuweisen, welche nicht sanctionirt ist, sei es durch ein Gesetz, welches solche auf den consolidirten Fonds anweist, oder durch ein Votum des Unterhauses." — Die Ministeranklage steht hier wiederum subsidiär im Hintergrund, kann aber bei der vorsichtigen Häufung der Controllen praktisch kaum noch zur Anwendung kommen.

Den Verfassungen des Continents ist der Mangel der Rechtscontrollen auf diesem Gebiet gemeinsam. Es lag dabei theils Unbekanntschaft mit den praktischen Verhältnissen der englischen Verfassung zu Grunde, theils Mangel an ernstem Willen, da bei den Budgetbestimmungen mehr an die Erhöhung der Machtverhältnisse der zweiten Kammer, als an die dauernde Ordnung der Finanzen gedacht wurde.

In dem preußischen Verwaltungsrecht ist wenigstens für den Schutz der Individualrechte besser Sorge getragen als in dem französischen und seinen Nachbildungen. Die Gerichtscontrolle ist sogar vollständiger als im englischen System durch den unbeschränkten Rechtsweg in allen Streitigkeiten zwischen Fiskus und Privatpersonen. (A. L. R. II. 14 §. 81. 82.) Der Fiskus unterliegt den gewöhnlichen Proceßformen und dem regelmäßigen Instanzenzug; auch die fiskalischen Privilegien sind im Verhältniß zu anderen Gesetzgebungen gemäßigt. — In beschränktem Maße freilich tritt ein Rechtsweg ein zur Regelung der auf dem allgemeinen Steuerrecht und den eigentlichen Staatshoheitsrechten beruhenden Einnahmen. Allerdings findet dabei der geordnete Instanzenzug der Gerichte statt für alle Fälle, in welchen als Defraudation oder Contravention ein förmliches Strafverfahren wegen Uebertretung der Finanzgesetze eintritt. Dagegen fehlt in der Regel der civile Rechtsweg für Streitigkeiten über den Steuersatz resp. Steuertarif, und über die Innehaltung der Schranken des Regulativrechts und der administrativen Ordnungsstrafen. Da die Verwaltung das Recht der eigenen Execution hat, und da der Beschwerdeweg durch die Verwaltungsbehörden an den Finanzminister geht, so führt dies schließlich zu dem constitutionell unhaltbaren System einer Interpretation der Finanz- und Steuer-

gesetze durch den Finanzminister selbst. Für das System der directen Steuern fehlt die Rechtscontrolle fast ganz, da man bei den neueren Gemeindeordnungen und ihren Einschätzungscommissionen nicht an Rechtsgrundsätze, sondern nur an die Machterweiterung „steuerbewilligender" Gemeindeversammlungen zu denken pflegt.

Die Generalcontrolle für die Gesetzmäßigkeit der Staatsausgaben fehlt aber ganz, insbesondere ist

1. an eine Generalcontrolle für die Zahlungsanweisungen an die Generalstaatskasse überhaupt nicht gedacht, obwohl eine Anknüpfung an das ältere preußische Institut der Staatscontrolle nicht fern lag.

2. Folgerecht war auch keine Gerichtsentscheidung über Differenzen zwischen der Gerichtscontrolle und dem Finanzminister anzubringen.

3. Die Ministerverantwortlichkeit, welche alle Rechtscontrollen ersetzen sollte, blieb in der preußischen Verfassung unausgeführt.

Ein theilweiser Ersatz lag jedoch in der collegialischen, unabhängigen Stellung der Oberrechenkammer, welche eine der wenigen Ermäßigungen der absoluten Ministergewalten in Preußen bildete, wobei freilich die Differenzen zwischen den Ministern und der Oberrechenkammer in eine persönliche Entscheidung des Königs verlaufen. Die Ergänzung dieser Lücke wird zu suchen sein

1. in einer theilweisen Anknüpfung an das ältere preußische Institut der Staatscontrolle (S. 314);

2. in der Verbindung der Oberrechenkammer mit dem Verfahren der Kammern bei der Prüfung der Schlußrechnungen über den Staatshaushalt (S. 332);

3. in der Ausführung der rechtlichen Ministerverantwortlichkeit.

§. 32.

C. 3. Die Parlamentscontrollen der Finanzverwaltung.

Gn. I. §. 59, 68, 68a, 70, 71.

Die Parlamentscontrolle gegenüber der Staatsverwaltung hat ihren Schwerpunkt überhaupt in den Finanzen, und zwar (1) in der jährlichen Bewilligung des Etats der Ausgaben, (2) in der Genehmigung der zu ihrer Deckung nöthigen Finanzgesetze, (3) in der Prüfung der Staatsrechnungen, accounts, — jetzt erweitert (4) zu der materiellen Rechnungsrevision (appropriation audit) nach dem Gesetz von 1866.

I. Die jährliche Bewilligung des beweglichen Theils der Staatsausgaben entstand erst seit dem Ende des XVII. Jahrhunderts, ist aber alsbald der Schwerpunkt des Parlamentseinflusses geworden. Allerdings sind, wie bemerkt, mancherlei Verwaltungskosten und die Zinsen der Staatsschuld auf dem consolidirten Fonds stehen geblieben. Seit der Revolution hat aber das Parlament die Hauptposten, — den Etat der Armee und der Marine — auf seine

jährlichen Bewilligungen übernommen. Daran schlossen sich die übrigen Kosten der Civilverwaltung als Miscellaneous Services, und seit 1854 die Verwaltungskosten der Finanzdepartements. Die Ausgabebewilligung bildet danach 4 Hauptgruppen:

A. Die Army Estimates, jetzt spezialisirt in 27 Titeln; da die Gewalten des Unterhauses in diesem Gebiete die weitgehendsten sind, so macht dieser Bewilligungsposten in der Regel den Anfang, als entscheidende Probe des „Vertrauensverhältnisses" zwischen dem Parlament und der zeitigen Verwaltung.

B. Die Navy Estimates, jetzt in 17 Titeln.

C. Die Miscellaneous Services, jetzt Civil Services genannt, umfassend die sonstigen Staatsausgaben, außer der Finanzverwaltung, im letzten Menschenalter spezialisirt zu mehr als 100 Titeln in VII Parts.

D. Die Revenue Departments, d. h. die Steuer- und Postverwaltung, welche seit 1854 in je 2 Titeln für jeden Hauptzweig unter die Parlamentsbewilligung fallen, während früher die Verwaltungskosten von der Bruttoeinnahme abgezogen wurden.

So ist der Ausgabeetat im letzten Menschenalter in etwa 170 gesonderte Titel (votes) zerlegt — zum Theil immer noch große summarische Posten, — welche mit Specialausweisen und erläuternden Bemerkungen begleitet werden. Durch die sogenannte Appropriationsklausel in dem Hauptfinanzgesetz werden die Bewilligungen auf die benannten Zwecke beschränkt, und gegenseitige Uebertragungen nur im Etat der Armee und Marine gestattet.

Es ist einleuchtend, daß die Spezialisirung der Ausgabetitel eine Grenze hat, an welcher die Möglichkeit einer Staatsregierung aufhört, d. h. wo nicht mehr das Ministerium, sondern der ausgabebewilligende Körper die Staatsverwaltung führt. Der Controlleur wird dann zum Agenten. Da die Vertheilung der Geldmittel auf die Zweige des Staatsdienstes aber von einem einheitlichen Standpunkt aus erfolgen muß, so ist eine Versammlung von 650 Personen dazu außer Stande, sondern sie kann ihren Willen nur durch Vertrauensmänner der Majorität geltend machen. Ungefähr in dieser Weise hat sich das Verhältniß in der That seit 1688 gestaltet: darin lag das stillschweigend wirkende Motiv der Nachgiebigkeit der Krone gegen den entschiedenen Willen der Parlamente, — die eigentliche Wurzel des Systems der wechselnden Ministerien. Allein eben diese „Omnipotenz" des Unterhauses schwächt andererseits den Charakter der Finanzcontrolle ab, welche keine Partei ihren

eigenen Leitern gegenüber mit vollem Ernst handhabt. Es erklärt sich daraus, warum die Streichungen im Ausgabeetat Menschenalter hindurch so gut wie unerhört waren. An die Stelle einer ernstlichen Finanzcontrolle trat eine confidentielle Vereinbarung unter den Parteien und Parteiführern.

In Wechselwirkung mit diesem Verhältniß steht das Verfahren bei Berathung des Ausgabeetats. Unter Wilhelm III. war gelegentlich einmal ein Select Committee (eine Budgetcommission) zur Berathung ernannt worden. Allein man fand, daß die Machtverhältnisse, welche die Parteien sich selbst reserviren wollen, damit auf einen engern Ausschuß übergingen. Das Plenum selbst behält sich daher die Berathung in Gestalt eines Committee of Supply, d. h. in Weise einer formlosen Besprechung vor. Die herrschende Partei, welche die Budgetcommission zu formiren im Stande wäre, zieht es vor, lieber die zeitige Verwaltung selbst aus ihrer Mitte zu bilden. Der alte Ausspruch, daß eine Budgetcommission die „Verantwortlichkeit" der Minister abschwächen würde, ist nur der Ausdruck dieses Verhältnisses.

Die für uns auffallende Mäßigung in der Handhabung der Budgetbewilligung beruht aber auch auf der Einsicht, daß nach der unabänderlichen Natur der Staatsverwaltung die Vertheilung der Staatsmittel nach einem einheitlichen Plan untrennbar von dem Gesammtsystem der zeitigen Regierung ist, daß also eine Majorität durch die Verweigerung der Estimates allerdings ein Ministerium zum Rücktritt nöthigen kann, daß sie selbst dann aber auch im Stande sein muß, die zeitig nothwendigen Gesetzvorlagen und Regierungsmaßregeln mit ihrem Programm und ihren Kräften durchzuführen. Seit 1772 hat sich in 26 Ministerwechseln diese Situation wiederholt. Selbst im letzten Jahrzehnt, nachdem die Befugniß auch zur Streichung einzeler Posten in jedem einzelen Titel anerkannt ist, hat die Berathung des Ausgabeetats zu kaum nennenswerthen Streichungen geführt. 1858 wurde das Gehalt eines Reiseagenten der Nationalgallerie gestrichen; 1859 2361 £ für die Gesetzconsolidirungscommission; 1860 einige Bewilligungen für Statuen und 800 £ für Hülfsschreiber im Handelsamt; 1861 3225 £ für die Erweiterung eines Arsenalbaues; 1862 5000 £ für Straßen- und Brückenbauten in Schottland; 1863 400 £ für einen Bauschreiber in Constantinopel; 105,000 £ für den Ankauf der Ausstellungsgebäude in South-Kensington; 1864 5000 £ für einen Hafenbau in Malta, 4000 £ für ein Irrenhaus, 10000 £ für den Bau einer neuen National-

gallerie. Für 1865 und 1866 sind überhaupt keine Abstriche vermerkt. (Todd I. 490, 491.)

Im weitern Zusammenhang mit diesem Verhältniß steht die Maxime, der zeitigen Verwaltung stets die Initiative zu neuen Ausgaben zu überlassen, „auf ihre Verantwortlichkeit". Dieser Grundsatz wurde durch Geschäftsordnungs-Beschlüsse von 1706, 1813, 1852 anerkannt, ist aber allerdings durch Adressen, Motionen und Gesetzentwürfe indirect zu umgehen, und seit den Zeiten der Reformbill mehrfach umgangen. Zu einiger Abwehr von Uebereilungen ist seit 1866 die Regel der Geschäftsordnung angenommen, „daß jede Motion auf eine Geldbewilligung oder Belastung des Staatseinkommens, oder auf irgend eine Belastung des Volks, nicht sofort in Betracht gezogen und debattirt, sondern vertagt werden soll auf eine spätere, vom Hause zu bestimmende Sitzung, und daß solche erst an ein Comité des ganzen Hauses zu verweisen ist, bevor das Haus eine Resolution oder ein Votum darüber erläßt".

Im tiefern Hintergrund dieser gemäßigten Grundsätze liegt endlich die durch die Praxis der Selbstverwaltung entstehende Einsicht, daß Parlaments-, Gerichts- und administrative Controllen, über ihre Bestimmung ausgedehnt, sich gegenseitig aufheben. Es gilt dies nicht nur von der Gefährdung des einheitlichen Planes der Staatsverwaltung, welche durch Ueberspannung des Budgetrechts zerstört wird, sondern auch von den Rechtscontrollen, d. h. der Innehaltung der Grenzen zwischen Gesetz und Budgetbewilligung. Die „Omnipotenz" des Parlaments hätte seit fast 200 Jahren mittels der Ausgabebewilligung jede Rechtscontrolle der Verwaltung ebenso beseitigen können, wie dies in den französischen Verfassungen und ihren Nachbildungen geschehen ist. Die Einsicht, daß eine solche Handhabung des Budgetrechts den Rechtsstaat zerstört, und der entschiedene Wille die Finanzcontrolle nicht dahin auszudehnen, ist die Ehre des englischen Parlaments und der regierenden Klasse, das lebendigste Zeugniß für ihre „Regierungsfähigkeit". Ob die neue Wählerschaft nach der Reformbill von 1867 diese Einsicht bewahren werde, ist zweifelhaft.

II. Die Bewilligung des beweglichen Theils der Staatseinnahmen bildet das zweite Recht der Parlamentscontrollen. Die „erbliche" Revenüe, alle permanenten Steuern und gesetzlichen Einnahmen werden allerdings zum consolidirten Fonds erhoben, unabhängig von jeder Parlamentsbewilligung. Die englische Verfassung hat damit den Widerspruch vermieden, ein Einkommen

jährlich „bewilligen" zu wollen, welches dem Staate gesetzlich bereits gehört. Allein das Parlament hat sich vorbehalten (1) die Zustimmung zu Verwendung dieses Einkommens auf den beweglichen Theil der Staatsausgaben, (2) die jährliche Ergänzung desselben, soweit es nicht ausreicht.

Bei dieser Lage der Verhältnisse scheiden sich die Budgetverhandlungen in zwei große Abschnitte. Es gehen voran die Verhandlungen über die Staatsausgaben, in der Form eines Committee of Supply. Es folgen darauf die Verhandlungen über die Deckung der bewilligten Ausgaben, in der gleichen Weise einer formlosen Besprechung, unter dem Namen des Committee of ways and means. Es gilt dabei als Geschäftsmaxime, daß das Haus auf die Deckungsfrage nicht eher eingeht, bevor nicht die größten und variabelsten Ausgabeposten, für Armee und Marine bewilligt sind. Dann aber rückt der Zeitpunkt heran, in welchem der zusammenhängende Finanzplan des Jahres vom Finanzminister in mündlicher Rede (dem sog. budget) zu entwickeln ist. Die Mittel zur Deckung der Staatsausgaben erscheinen nunmehr dreifach:

1. behufs vorübergehender Deckung wird die Ermächtigung zur Emission von Schatzscheinen in bestimmten Beträgen ertheilt;

2. als definitives Deckungsmittel bietet sich das Surplus des consolidirten Fonds dar, welches für den größern Theil der Jahresausgaben auszureichen pflegt;

3. für den so nicht gedeckten Bedarf werden neue Finanz-Gesetze nöthig, durch welche temporäre Steuern erneut, oder neue Steuern eingeführt, oder bestehende Steuern erhöht werden. Zur Zeit beschränkt sich dieser bewegliche Theil der Einnahme auf die Einkommensteuer und den Zoll vom Thee, oder den einen oder andern beweglich gehaltenen Zollartikel.

Die Gesammtgruppe dieser Finanzgesetze bildet die sogenannten money bills. Alle Geldbills characterisiren sich durch den Eingang, welcher das Unterhaus als die „bewilligende" Körperschaft einführt. Sie zerfallen in tax bills, bills of supply und bills of appropriation. — Tax bills dienen zur Erhebung von Einkünften für den Dienst des laufenden Jahres. — Bills of supply genehmigen entweder einen Vorschuß aus dem consolidirten Fonds oder die Ausgabe von Schatzscheinen zur Deckung schon bewilligter Ausgaben. — Die Appropriation Bill endlich ist das Hauptfinanzgesetz, welches am Schluß die bewilligten Ausgaben und die bewilligten Deckungsmittel zusammenfaßt und in Form eines legislatorischen Resumé bestätigt.

Im Verlauf der Budgetverhandlungen ist es die besondere Amtspflicht des Sprechers zu sorgen, daß kein Finanzgesetz höhere Deckung gewähre als den Betrag der schon bewilligten Ausgaben.

In der ältern Parlamentspraxis wurden die Finanzgesetze über Bewilligung periodischer Steuern oder Steuererhöhungen einzeln eingebracht, und demgemäß selbständig amendirt und an das Oberhaus zur Annahme oder Verwerfung gebracht. Die Differenz der beiden Häuser über die Aufhebung der Papiersteuer veranlaßte aber den Finanzminister, die budgetmäßigen Finanzgesetze pro 1862 in einen allgemeinen Gesetzentwurf zusammenzufassen. Im Oberhaus wurde dagegen bemerkt, „daß sich damit das Unterhaus selbst die freie Bewegung beschränke und werthvoller Mittel beraube, die Finanzmaßregeln der Regierung in voller Freiheit zu debattiren und zu erwägen. Das Oberhaus werde durch diese Procedur dennoch nicht gehindert, den einen Posten des Finanzgesetzes anzunehmen, den andern zu verwerfen". Ebenso wurde die Befugniß des Oberhauses zur Theilung einer so eingebrachten Bill behauptet. Mit diesen Erklärungen sind indessen die zusammengefaßten Finanzgesetze der letzten Jahre vom Oberhaus ohne Widerspruch angenommen.

Charakteristisch ist auch auf diesem Gebiet die Mäßigung der Handhabung. Das erste Beispiel eines verweigerten Finanzgesetzes seit der Revolution war 1767 eine Minderbewilligung der Landtaxe von 15% statt 20%. Das zweite Beispiel war 1816 die Verweigerung einer Erneuerung der Einkommensteuer. Auch nach der Reformbill trat eine bedeutendere Versagung erst 1851 ein, — Bewilligung der Einkommensteuer auf 1 Jahr statt auf 3 Jahre. Später sind Fälle von Nichtbewilligungen öfter vorgekommen, gelten aber nicht mehr als zwingende Veranlassung zu einem Ministerwechsel.

In Anerkennung der nothwendigen Einheit des Finanzplans bleibt auch auf diesem Gebiet dem zeitigen Ministerium die Initiative. „Keine Geldbewilligung kann anders geschehen, als auf Antrag und Verantwortlichkeit der Minister der Krone". Da jede proponirte Geldbewilligung weder erhöht, noch eine neue Geldbewilligung anders gemacht werden kann als auf Empfehlung der Krone, „so sollte in gleicher Weise jeder Antrag auf Erhebung einer neuen Steuer oder Abgabe und selbst ein Antrag auf Aufhebung einer bestehenden Steuer nur von der Staatsregierung ausgehen". (Todd I. 444.) In weiterem Zusammenhang mit diesen Rücksichten steht auch die löbliche Geschäftsmaxime, daß das Parlament nicht aufgefordert werden soll, sich über Steuern mißbilligend zu äußern, welche es nicht sofort ab-

zuschaffen in der Lage ist. Ebenso die übliche Reihenfolge der Gesetzentwürfe, nach welcher die Bills zur Auflegung einer Steuer den Bills zur Abschaffung einer Steuer vorangehen.

Ebenso vorsichtig wird das Gebiet der Rechtscontrollen gewahrt durch den Grundsatz, daß kein Finanzgesetz heterogene Klauseln aufnehmen darf (tacking bills), wodurch in der That das Unterhaus bestehende Gesetze ohne freie Zustimmung des Oberhauses abzuändern in den Stand gesetzt wäre.

III. Die Vorlegung und Prüfung der accounts, d. h. der Staatseinnahmen und Ausgaben der vergangenen Verwaltungsjahre bildet das dritte Controllrecht. Die Form, in welcher die abgeschlossenen Staatsrechnungen redigirt werden sollen, wurde festgestellt durch ein Committee von 1797 u. 1822. Die jetzt geltende Anordnung der Finance Accounts in 4 Abtheilungen beruht auf 42 Geo. III. c. 70 §. 4; 56 Geo. III. c. 98 §. 22; 17 et 18 Vict. c. 94 §. 2. Es gehört dazu auch die Vorlegung der vom Generalcontrolleur geführten Uebersicht aller Einzahlungen und Auszahlungen auf das Staatsconto bei der Bank von England. Eine formelle Decharge wird indessen vom Parlament nicht ertheilt; statt deren begnügt man sich mit dem allgemeinen Prinzip der „Ministerverantwortlichkeit".

Bis in die neueste Zeit ist auch dieser Theil der Parlamentscontrolle mit großer Leichtigkeit, fast als Formalität, behandelt. In den Verhandlungen des Unterhauses von 1865 wurde der sonderbare Widerspruch bemerkt, „zwischen der großen Eifersucht in Behauptung seines ausschließlichen Rechts Ausgaben zu bewilligen und der Indifferenz, mit welcher das Haus die bewilligten Mittel der unkontrollirten Discretion der Staatsregierung überlassen hat", — die naturgemäße Folge der „Omnipotenz" einer Versammlung, welche mehr an die Machtverhältnisse der Parteien, als an die sachliche Verbesserung der Finanzen zu denken pflegte.

Seit 1861 beginnen nun aber die stetig fortgesetzten Bemühungen zur Verstärkung der Finanzcontrollen und der materiellen Rechnungsrevision, angeregt durch die Reports on Public Moneys 1856, 1857. Gleichzeitig mit analogen Verhandlungen im preußischen Abgeordnetenhause beantragte im März 1862 Lord Montagu die jährliche Ernennung einer Budgetcommission „zur Revision aller Etatsentwürfe und der dem Parlament vorgelegten Staatsrechnungen, sowie zur Bestimmung einer genauen Periode des Finanzjahres, in welcher die Vorlegung der Jahresetats wünschenswerth sein würde". Auf Widerspruch des Ministeriums wurde der Antrag abgelehnt, je-

doch in anderer Weise zur Ausführung gebracht. Am 3. April 1862 wurde nämlich in die Geschäftsordnung des Unterhauses die Ernennung eines stehenden Comités aufgenommen, unter dem Titel des committee of public accounts, zur Prüfung der Staatsrechnungen, besonders zum Nachweis der Appropriation der vom Parlament bewilligten Ausgabemittel. Das committee soll aus 9 Mitgliedern bestehen, wobei man zu der alten Weise der Ernennung der Finanzcomités zurückkehrt, so daß die Staatsregierung in Verbindung mit den Mitgliedern des Hauses, welche als „Hauptautoritäten" in Finanzfragen gelten, die Ernennung vornimmt. Der Secretary of the Treasury wird stets dazu ernannt, die übrigen Mitglieder von Jahr zu Jahr bestätigt. Versuche zur Aenderung dieses Wahlmodus sind bisher abgelehnt.

Das Finanzministerium sah sich genöthigt auf die jährlich weitergehenden Vorschläge dieser stehenden Commission einzugehen. Als Vorbereitung erfolgte zunächst die Vereinigung des Amts des Comptroller General mit dem Amt des Präsidenten der Oberrechenkammer durch 28 et 29 Vict. c. 93. Im folgenden Jahre brachte der Finanzminister einen Gesetzentwurf ein, „behufs Regelung der Einnahme, Kassenverwaltung und Verausgabung der Staatsgelder und der Rechnungsrevision darüber", welcher in 29 et 30 Vict. c. 39, der Exchequer and Audit Act 1866, zum Gesetz wurde.

IV. Die materielle Rechnungsrevision, Appropriation Audit, in Verbindung mit dem standing committee des Unterhauses nach dem Gesetz von 1866, bildet ein neues Verhältniß erweiterter Finanzcontrollen, welches durch eine engere Combination schon vorhandener Einrichtungen gebildet ist.

Es bestand bereits die General-Controlle der Zahlungsanweisungen nach 4 et 5 Will. IV. c. 15, und diese Funktionen sollen unverändert fortdauern in der Person des Präsidenten der Oberrechenkammer. Die Generalcontrolle vermochte aber nicht eine unregelmäßige Verausgabung oder Verwendung von Geldern zu verhüten.

Dieser weitere Zweck ist nur zu erreichen durch eine materielle Rechnungsrevision, welche nicht durch ein Committee des Unterhauses, sondern nur durch eine technische Behörde zu bewirken ist. Auch dies Verhältniß war bereits vorhanden. Sir James Graham hatte als Marineminister 1832 den Appropriation Check zuerst in die Admiralität eingeführt durch 2 et 3 Will. IV. c. 40

§. 30, so daß die Admiralität angewiesen wurde, eine Jahresrechnung ihrer Ausgaben „nach den verschiedenen Titeln der Appropriations-Acte" zu legen, und der Oberrechenkammer zur Vergleichung mit den Belegen zu submittiren. Im Jahre 1846 wurde dies Verfahren auf die Rechnungen der stehenden Armee ausgedehnt durch 9 et 10 Vict. c. 92; 1851 folgte die Ausdehnung auf die Aemter der Domainen, Forsten und Staatssteuern; 1860 auf die Verwaltung der Zölle, Inlandsteuern und die Post; die noch rückständigen Miscellaneous Civil Services folgen durch das Gesetz von 1866 (§. 22—33). Die Oberrechenkammer revidirt jetzt auch die Rechnungen der permanenten Ausgaben des consolidirten Fonds, sowie alle Rechnungen über die in den Staatsschatz zu zahlenden Einnahmen. — Die Revision war nun vollständig, aber nur als administrative Controlle für das Finanzministerium.

Das Gesetz von 1866 bringt jene Thätigkeit der Oberrechenkammer zuerst in eine gesetzliche Verbindung mit dem Unterhaus und dessen rechnungsprüfendem Committee. Die Oberrechenkammer hat ihre Revisionsberichte zugleich „zur Information des Unterhauses" zu erstatten, und zwar nach Maßgabe der im Gesetz von 1866 ertheilten Instruction (rule) die Rechnungslegung aller Departements nach den Gesichtspunkten zu prüfen, ob (1) die Rechnungen durch Belege justificirt, (2) ob die Ausgaben unter gehöriger Autorisation des Departements, (3) ob solche unter gehöriger Autorisation der Appropriation Act, also den einzelen Titeln der Parlamentsbewilligung entsprechend, gemacht seien. Die bisherige Hülfsbehörde des Finanzministeriums verwandelt sich damit in eine Hülfsbehörde des Unterhauses zu einer wirksamen Handhabung der parlamentarischen Controlle. (No. 3). Diesem Zweck entsprechend ist dem Präsidenten der Oberrechenkammer die selbständige Stellung des früheren Comptroller General gewahrt. Ebenso werden die Commissioners des Collegiums auf Lebenszeit ernannt. Die Secretaries, die Inspectors und Rechnungsrevisoren ernennt zwar der Finanzminister. Der Comptroller and Auditor General ist aber autorisirt jeden Beamten seines Departements zu befördern, zu suspendiren oder zu entfernen, Regulative für die innere Geschäftsführung festzusetzen und mit Genehmigung der Treasury Regulative für alle Staatsrechnungsbeamten zu erlassen. Die Rechnungsprüfung erfolgt mit Zuziehung eines Rechnungsbeamten des betreffenden Departements. Die Monita der Oberrechenkammer gehen zuerst an das Finanzministerium zur Erledigung und Abhülfe, und sind bisher in

gutem Einvernehmen mit dem Committee des Unterhauses als erledigt angenommen worden. Es ist bisher nur davon die Rede „auf bedenkliche Seiten der finanziellen Praxis aufmerksam zu machen". Die rechtlichen Folgen eines unerledigten Monitums sind nicht ausdrücklich ausgesprochen, liegen aber stillschweigend in der rechtlichen Verantwortlichkeit der Minister.

Im Zusammenhang mit diesen verschärften Controllen stehen folgende weitere Maßregeln:

1. Die Beschränkung der Zulassung von Uebertragungen aus einem Titel in den andern. Eine solche bestand für die Etats der Armee und Marine durch die Praxis, und wurde seit 1846 durch eine ausdrückliche Klausel der Appropriationsacte anerkannt. Das Finanzministerium sollte jedoch die Uebertragungen genehmigen, und die Correspondenz darüber bei dem nächsten Jahres-Etat dem Parlament vorlegen. In neuester Zeit ist die Fassung jener Klausel dahin verändert, daß das Finanzministerium nur die provisorische Genehmigung ertheilt, die definitive dem Parlament vorbehalten bleibt. In den Etats der Civilverwaltung gilt überhaupt kein Recht der Uebertragungen.

2. Beseitigung der Uebertragungen von Beständen aus einem Etatsjahr in das andere, welche in der früheren Praxis in weitem Maße stattfanden. Seit 1863 werden alle Departements genöthigt, ihre Bestände an die Bank abzuliefern. Alle Vota lauten jetzt „für die Bedürfnisse, welche im Laufe des Jahres zur Zahlung kommen werden", mit Beseitigung der running balances. Das Finanzministerium wird dadurch genöthigt, jedesmal vor dem Schluß des ersten Quartals im neuen Finanzjahr eine Bewilligung auf Abschlag (on account) einzuholen, um die laufenden Ausgaben zu decken. Im weitern Zusammenhang mit diesen Schöpfungen steht

3. die Bildung eines Dispositions- oder Vorschußfonds für unvorhergesehene Ausgaben, dessen es bei der früheren laxen Behandlung der Bestände weniger bedurfte. Zuerst im Jahr 1861 wurde auf Empfehlung des Comités der Staatsrechnungen ein Civil Contingencies fund gebildet, beschränkt auf 120,000 £. Das Finanzministerium ist ermächtigt, auf diesen Fonds zu ziehen „zur Deckung unvorhergesehener Ausgaben für die Civilverwaltung im Inland, für welche keine Fonds bewilligt sind", oder auch „Defecte" an ordentlichen Votis zu bestreiten. Jeder Vorschuß aus diesem Fonds muß aber im folgenden Jahre aus den betreffenden Etatstiteln der Parlamentsbewilligung gedeckt werden. Keine Ver-

wendung daraus gilt als definitiv. Analog besteht ein Treasury chest fund zu Vorschüssen für den Colonialdienst und die verschiedenen Marine- und Militärstationen, beschränkt auf 1,300000 £ durch 24 et 25 Vict. c. 127.

4. Schließlich sind auch die älteren Befugnisse des Finanzministeriums zur Ausgabe von Exchequer Bills beschränkt durch 24 Vict. c. 5; 25 Vict. c. 3. und damit die Parlamentscontrolle über die Staatsschulden vervollständigt.

Die parlamentarische Controlle in der Preußischen Verfassung ist scheinbar vollständig geordnet. Der Staatshaushalt wird nach Vorbild der belgischen Verfassung in Form eines Gesetzes zwischen der Krone und beiden Häusern des Landtags vereinbart. Die Minister, insbesondere der Finanzminister, sind „verantwortlich" für die Innehaltung des Etats mit der Verpflichtung, Abweichungen von demselben vor der Landesvertretung zu rechtfertigen, bevor sie die Entlastung der Staatsregierung verlangen können. Der Jahres-Etat bildet eine vollständige Staatsrechnung, welche alle Staatseinnahmen und Ausgaben in hergebrachten Titeln umfaßt, dessen Form und Grundsätze im Verlauf der Jahre durch die Praxis der Kammerberathungen festgestellt sind.

1. Die Verwaltung soll keine Einnahmen erheben, zu welchen ihr nicht im Etat oder durch besondere Gesetze das Recht zugestanden ist.

2. Die Ausgaben zerfallen nach der Budgetpraxis in fortdauernde Ausgaben und in einmalige und außerordentliche Ausgaben, geordnet nach den einzelnen Verwaltungsdepartements. Die fortdauernden Ausgaben werden getheilt, (1) in Betriebs-, Erhebungs- und Verwaltungskosten, (2) Dotationen d. h. öffentliche Schuld und Ausgaben für die Kammern, (3) Staatsverwaltungsausgaben. Die Ausgabetitel sind besonders seit 1862 in erheblich weiterem Maße specialisirt als in dem englischen Budget.

3. Der appropriation check beruht in der kategorischen Fassung des Etatsgesetzes, welches jede Bewilligung in specialisirten Titeln auf die benannten Zwecke beschränkt. Zu Etatsüberschreitungen ist (Art. 104 der Verf.-Urk.) die nachträgliche Genehmigung der Kammern vorbehalten, sowie die Prüfung und Decharge der über den Staatshaushalt gelegten Rechnung. Die Ausübung dieser Befugniß schloß sich ziemlich leicht an die vorgefundenen Verhältnisse der Oberrechenkammer an. Die Oberrechenkammer hat durch Revision der Staatshaushaltsrechnung und sämmtlicher derselben zu Grunde liegenden Specialrechnungen die Prüfung des Landtags vorzubereiten. Ihre Revisionsbemerkungen werden der Landesvertretung mit der zu dechargirenden Rechnung mitgetheilt, wobei das vorgefundene Verhältniß der Königl. Order vom 29. Mai 1826 gilt, namentlich Nichtübertragbarkeit der Ueberschreitungen von Titel zu Titel, Uebertragbarkeit der Unterabtheilungen und der Mehrausgaben, welche durch erhöhte Einnahmen entstehen, sowie die Fortführung der Ausgabeersparnisse auf ein Jahr.

4. Als wichtige Parlamentskontrolle tritt hinzu die nothwendige Genehmigung aller Staatsschulden und Staatsgarantien in Form von Specialgesetzen. Verwaltung, Tilgung und Verzinsung der Staatsschulden ist durch V.-O. vom 17. Jan. 1820 und Ges. vom 24. Febr. 1850 der Form und Sache nach besser geregelt als in der englischen Verfassung. Die dafür gebildete Kom-

mission giebt auch den beiden Häusern des Landtages eine gesicherte Mitwirkung. Die geregelte, konsequente Abtragung der Staatsschuld und die Weise der Veröffentlichung des Status derselben ist dem englischen System sicherlich vorzuziehen. Die V.-O. vom 17. Jan. 1820 und spätere Gesetze überweisen zu dem Zweck gewisse Einnahmen der Hauptverwaltung der Staatsschulden; die Verhältnisse des Tilgungsfonds sind durch Gesetz vom 24. Febr. 1850 geregelt.

Trotz dieser scheinbar vollständigen Parlamentsrechte hat sich der Einfluß des Abgeordnetenhauses zur Verhinderung unbewilligter Mehrausgaben in den Jahren 1862—1866 unwirksam erwiesen, weil bei den Uebersetzungen aus der belgischen Verfassung die abweichende Stellung unseres Ministerraths nicht beachtet, und die Rechtscontrollen vergessen sind. Zur Herstellung derselben bedarf es:

1. Der Erweiterung des Staatsschatzes zu einem consolidirten Fonds, in welchen alle Staatseinnahmen von Rechtswegen fließen, (in welchem dann der bisherige „Staatsschatz" nur als eiserner Bestand gesetzlich zu fixiren ist). Es wird damit der rechtliche Widerspruch wegfallen, nach welchem die gesetzlichen Einnahmen und Steuern der Krone alljährlich noch einmal „bewilligt" werden sollen. Das sogenannte Einnahmebewilligungsrecht der Kammern ist praktisch erst wirksam, wenn es sich beschränkt auf die Zustimmung zur Verfügung über die disponiblen Bestände und auf die Bewilligung neuer Steuern.

2. Auch von den Ausgaben sind die Zinsen der Staatsschuld, und die gesetzlich feststehenden und gesetzlich festzustellenden Ausgaben, Dotationen, (Richtergehalte 2c.) ein für allemal auf den consolidirten Fonds anzuweisen. Auch das Ausgabebewilligungsrecht wird praktisch erst wirksam, wenn es sich auf den beweglichen Theil der Staatsausgaben beschränkt.

3. Das Verhältniß der Oberrechenkammer zur Rechnungsrevision der Staatsrechnungen durch die Kammern, bedarf noch der gesetzlichen Feststellung, zu welcher die bisherige Praxis eine genügende Grundlage bietet. Die beabsichtigte Regelung des Verhältnisses durch einen Gesetzentwurf von 1861 ist nur an zu hoch gespannten parlamentarischen Ansprüchen gescheitert. Wir sollten nicht vergessen, daß die Ordnung der Finanzen bei uns nicht durch die Kammern, sondern durch die Monarchie geschaffen, und daß die Bestimmung der Budgetgesetze eine stehende Controlle der Ministerverwaltung durch die Kammern ist, nicht aber die Vermehrung des unmittelbaren Machteinflusses wechselnder Parteien. Soweit eine wirkliche Finanzcontrolle der Staatsregierung beabsichtigt wird, sind diese Verhältnisse genügend zu ordnen und ein der englischen Exchequer and Audit Act von 1866 analoges Verhältniß herzustellen.

Allerdings fehlt dabei noch das Element der Generalcontrolle, welches wirksamer als alle Ex-post-Controllen die verfassungswidrige Disposition über die Staatsgelder zu verhüten vermag. In dieser Beziehung sind die älteren preußischen Gesetze von Bedeutung, welche für die Anknüpfung einer parlamentarischen Controlle von Hause aus geeigneter waren als die Uebersetzungen aus der belgischen Verfassung. Der Form und der Sache nach wird es ausführbar sein, die Anweisungen des Finanzministers auf die Generalstaatskasse von dem Präsidenten der Oberrechenkammer als Generalcontrolleur gegenzeichnen zu lassen, sofern die übertriebene Specialisirung der Titel unseres Staatshaushalts nach den Bedürfnissen und Erfahrungen des Finanzministeriums ermäßigt wird. Zum Abschluß gehört aber die rechtliche Verantwortlichkeit der Minister, ohne welche alle Rechnungsrevision ziellos bleibt.

V. Gebiet.

Die Verwaltung des Innern nach dem System der Friedensbewahrung.

---

§. 33.

A. 1. Uebersicht und allgemeines System der Friedensbewahrung.

Gn. II. §. 27—37.

Die in England so kraftvoll entwickelten Friedensgewalten (Polizeigewalten) sind alte Befugnisse des normannischen Königthums, welche ursprünglich von den vicecomites und Specialvögten in den Grafschaften durch persönlichen Auftrag verwaltet wurden. In höherer Instanz trat eine Controlle derselben durch königliche Commissarien ein, durch die späteren reisenden Richter und die daraus consolidirten Reichsgerichte. Nach unten hin dienten eingeschworene Ausschüsse der Hundertschaften und Zehntschaften als Hülfsorgane der königlichen Friedensbewahrung. Aus solchen, dem modernen Polizeistaat vielfach analogen Verhältnissen ist durch den Fortschritt der Gesetzgebung und durch die Einsetzung des Friedensrichteramts allmälig die neuere Friedensbewahrung nach dem System des selfgovernment hervorgegangen, welche den Grundcharakter der englischen Verfassung in erster Stelle bestimmt und umsomehr einen geschichtlichen Rückblick rathsam macht.

Strafjustiz und Polizei waren ursprünglich vereint unter dem normannischen Vicecomes in periodischen Strafgerichtstagen, Sheriff's tourn. Seit der Magna Charta verliert der Sheriff die eigentliche Strafjurisdiction, behält jedoch sein Kreispolizeiamt mit einem Strafrecht über die leichteren Uebertretungen und mit unbestimmten Gewalten zur „Bewahrung des Friedens." Die Unpopularität des Sheriffamts führt jedoch nach zwei Seiten hin zu concurrirenden Organen:

1. Die reisenden Richter übernehmen eine inquisitio mit ernannten Ausschüssen der Hundertschaften, welche sich später in die grand jury concentriren.

2. Klöster, Städte und die größeren Grundbesitzer im Besitz eines alten Patrimonialgerichts (court baron) erhalten durch königliche Concession ein Ortspolizeigericht, court leet, mit den vollen Befugnissen des Sheriff's tourn. Als „Königliches" Polizeigericht erkennt der court leet über leichte Vergehen nach dem alten Bußsystem, nicht aber über eigentliche Kriminalfälle (placita coronae), bei welchen wie im Sheriff's tourn nur zu „inquiriren" ist. In Folge der Magna Charta gewinnen diese Gerichte eine ziemlich populäre Gestalt. Nicht nur ist die Theilnahme der Gerichtsmänner (pares) an dem Spruch zugesichert, sondern auch eine weitere Theilnahme von Gemeindegenossen (affeerors) zur billigen Abmessung der Polizeibußen. Dennoch dauern die Beschwerden über die Polizeiverwaltung fort, theils wegen der Beschwerlichkeit des massenhaften Aufgebots der Einwohner zu dem court, theils wegen der Collisionen unter mehren tausend kleinen Gerichten, theils weil die alten Formen des Gerichts überhaupt nicht ausreichten für eine Reihe von polizeilichen Funktionen. Wiederholte Landesbeschwerden führen endlich zu der Einsetzung von Kreisamtmännern (Justices of the peace) als dauernde Institution in 34 Edw. III. c. 1. (a. 1360), welche fortan die herkömmliche Polizeigewalt und darüber hinaus eine ordentliche Strafgewalt üben sollen, ohne die vorhandenen Institutionen aufzuheben.

In diesem Verhältniß der freien Concurrenz sind die Ortspolizeigerichte allmälig überwachsen durch die neuere kräftigere Institution der Friedensrichter. Das allgemeine Bedürfniß des Staatslebens forderte immer vollständiger eine Rechtsprechung durch stehende Richter. Insbesondere kann Polizei und polizeiliche Gerichtsbarkeit zweckmäßig nur durch Einzelbeamte geübt werden, während das Aufbieten der Gemeinden zu solchen Zwecken (abgesehen von zweckwidriger Schwerfälligkeit) aufhören muß, wenn eine Polizeiverwaltung nach Gesetzen geführt werden soll. Gerade um diese Zeit entfaltete sich aber aus der Friedensbewahrung eine Arbeits- und Lebensmittelpolizei, welche unverkennbar die neue Organisation zum Durchbruch brachte. Noch vollständiger entwickelt sich das Friedensrichteramt in der Periode der Tudors zu einer weit verzweigten Arbeits-, Gewerbe- und Sittenpolizei, deren Spezialisirung im 18. Jahrhundert weiter schreitet.

Wie alles selfgovernment, so hat das Friedensrichteramt den reinen Amtscharakter eines Polizeirichters und Polizeicommissars. Amtsernennung und Amtsentlassung, Amtspflichten und Amtsrechte, strafrechtliche Verantwortlichkeit und Regreßpflicht sind dem staatsrechtlichen System der Aemter entlehnt, ohne jeden Anklang an ein patrimoniales System von Gutspolizei oder Gutsgerichten. Die Ernennungen der Friedensrichter erfolgen als Amtsbestallungen (commissions), welche für Kreis- und analoge Stadtverbände ausgefertigt und periodisch erneuert werden. Schon im 14. Jahrh. wurde das Formular der commissions ziemlich stehend und erhielt unter Elisabeth a. 1590 die noch heute übliche Gestalt (abgedruckt in Gn. II. S. 542 u. 543).

Der erste Absatz ertheilt den Friedensrichtern die Gewalten der „Friedensbewahrung nach gemeinem Recht" d. h. die herkömmliche Polizeigewalt, zu ergreifen, festzunehmen, zu verhaften, Friedensbürgschaft bestellen zu lassen. An diese Klausel reiht sich die erst durch die Gesetze der Tudors ausgebildete Stellung als Voruntersuchungsrichter und die noch etwas später entwickelte summarische Strafgewalt, vermöge deren sie ohne Jury die zahllosen Polizeibußen und Ordnungsstrafen erkennen, auf denen die innere Ordnung der englischen Localverwaltung beruht.

Der zweite Hauptabsatz giebt den Friedensrichtern in ihren Quartalsitzungen mit Zuziehung einer Jury eine ordentliche Strafgewalt. Die Gesetzgebung dreier Jahrhunderte hat auch dies Gebiet weiter ausgefüllt. Die General Quarter Sessions bilden zugleich die Kreisverwaltungsbehörde und die Appellationsinstanz über die Maßregeln der einzelen Friedensrichter und der kleinen Sessionen.

Ein Versuch der Trennung von Justiz- und Verwaltungsgeschäften in der Weise des Continents ist hiernach nicht ausführbar. Da die Verwaltung durch Gesetze geregelt, die discretionäre Gewalt dagegen die begrenzte Ausnahme ist, so wird das Verwaltungsdecernat nach seinem vorwiegenden Charakter als Rechtsprechung aufgefaßt und in den Formen des Gerichtsverfahrens gehandhabt. Die rein executiven Funktionen dagegen sind überwiegend mit dem Amt des constable und anderen Ortsgemeindeämtern verbunden, welche mit dem Wachsen des Friedensrichteramts immer mehr als „ministerial offices" zurücktreten. An Stelle einer Scheidung zwischen Justiz und Verwaltung tritt daher zunächst eine Scheidung in 2 Stufen der Friedensämter:

1. Die obere Hauptklasse bilden die Friedensrichter mit dem Charakter des obrigkeitlichen Amtes, vergleichbar den deutschen Verhältnissen etwa dahin, daß die einzelen Friedensrichter und die Specialsessionen an Stelle des Landraths, die Generalsessionen an Stelle der Regierungen stehen. Die Mannigfaltigkeit der Geschäfte erfordert eine so starke Besetzung, daß auf 1000 Einwohner durchschnittlich ein Friedensrichter fällt, unter welchen jedoch ungefähr nur die Hälfte aktiv ist. Zur leichteren Erledigung der Geschäfte bilden die Grafschaften Polizeiverwaltungsbezirke, (divisions) von durchschnittlich 4 deutschen Quadratmeilen.

2. Die untere Klasse der vollziehenden Polizeibeamten bilden die Polizeischulzen (constables), und zwar in alterthümlicher Abstufung ein Oberschulze (high constable) für jede Polizeidivision der Grafschaft und ein Ortsschulze (petty constable) für jede Ortschaft. Im letzten Menschenalter sind jedoch die meisten Functionen der Gemeindeconstables auf besoldete Mannschaften übertragen.

Mit diesem Apparat von höheren und niederen Friedensbeamten wird die Polizeiverwaltung in allen Richtungen geführt. Scheiden wir an dieser Stelle das Voruntersuchungsamt und die eigentliche Kriminaljurisdiktion aus, so ergeben sich zur Vergleichung mit den Polizeiverwaltungen des Continents die nachfolgenden Gruppirungen:

A. Ein allgemeines System der Sicherheitspolizei (Friedensbewahrung), welches an dieser Stelle zuerst zu entwickeln ist.

B. Zusammenhängende Systeme eines angewandten Polizeistrafrechts, welche mittels bloßer Polizeibuße auf Popularklage die englische Gewerbe- und Sittenpolizei, sowie die Wege-, Jagd- und Fischereiordnungen bilden. Analog formirt sich die englische Gesinde- und Arbeitspolizei, — neuerdings mit Einschiebung von Staatsinspectoren in den Fabrikgesetzen. Mit Einschiebung eines prosecutor bildet die Friedensbewahrung endlich auch das System der englischen Strafverfolgung an Stelle der französischen Staatsanwaltschaft.

A. Das allgemeine System der Friedensbewahrung, wie es schon in dem normannischen Verwaltungsrecht entwickelt war, und deshalb zur common law gerechnet wird, besteht in der Pflicht und dem Recht, „anzuwenden die eigene Gewalt und zu befehlen die Beihülfe Anderer, um festzunehmen und zur Ruhe zu bringen alle solche Personen, welche in Gegenwart oder im Amtsbezirk des Friedensbeamten durch Wort oder That den Frieden zu brechen im

Begriff stehen.“ Aus dieser herkömmlichen Polizeigewalt wird abgeleitet:

1. Ein vorläufiges Verhaftungsrecht.
2. Die Friedensbürgschaft.
3. Die Bürgschaft für gutes Verhalten —

als die Präventivmaßregeln, welche keine Polizei entbehren kann, die das englische System aber auf bestimmte Formen und Schranken zurückgeführt hat. — An diese vorbeugenden Maßregeln knüpft sich dann das allgemeine Polizeirichteramt zur Aufrechterhaltung der Ruhe und Ordnung im täglichen Verkehr, welches letztere erst durch spätere Parlamentsstatuten unter dem Namen der summary jurisdiction entwickelt ist.

I. Das Verhaftungsrecht steht sowohl den höheren, wie den niederen Polizeibeamten zu; den ersteren entweder persönlich oder durch Auftrag, den letzteren entweder selbständig oder auf Befehl eines höheren Friedensbeamten.

1. Ein unmittelbares Recht steht dem Friedensrichter zu, entweder selbst zu ergreifen oder durch mündlichen Befehl irgend eine Person zu beauftragen zur „Ergreifung jedes Uebertreters, welcher eine felony oder einen Friedensbruch in seiner Gegenwart begeht.“ Dasselbe Recht hat jeder Friedensbewahrer, auch der Constable, selbständig von Amtswegen; selbst bloße Privatpersonen, die letzteren jedoch unter Verantwortlichkeit wegen begangener Mißgriffe.

2. Eine Verhaftung durch schriftlichen Haftbefehl steht nur den höheren Friedensbeamten, insbesondere den Friedensrichtern zu. Ein warrant of apprehension kann erlassen werden gegen den, welcher durch eidliche Aussage beschuldigt wird eine „felony, ein anklagbares Vergehen oder einen Friedensbruch“ begangen zu haben; oder wenn der Denunciant „Gründe für einen solchen Verdacht“ erhärtet. Die Gerichtspraxis hatte gewisse Maximen gebildet, nach welchen die Haft bei gewissen Anklagen die Regel bildete, bei anderen die Ausnahme. Nach 11 et 12 Vict. c. 42. §. 1, 9, 10, entscheidet die „Discretion“ der Friedensrichter zwischen einfacher Ladung und Vorführungsbefehl. Nach 11 et 12 Vict. c. 43 §. 2 kann sogar wegen bloßer Uebertretungen ein Vorführungsbefehl auf Grund einer eidlichen Denunciation ergehen. Die Form der Haftbefehle ist durch Praxis und Gesetz bestimmt. Die Haft- und Transportkosten werden ersetzt aus der Kreiskasse der Grafschaft, aus welcher der Haftbefehl erging.

3. Analog behandelt werden die Haussuchungsbefehle, welche nach 7 et 8 Geo. IV. c. 29 eine eidliche Zeugenaussage voraussetzen, mit Angabe eines plausiblen Grundes zu der Vermuthung, daß eine Person irgend welche Vermögensstücke, in Bezug auf welche ein strafbares Vergehen begangen ist, in ihrem Besitz oder in ihren Räumlichkeiten habe. Die Verantwortlichkeit dafür trägt der Denunciant. Der Befehl darf nur an einen Constable oder öffentlichen Beamten, nicht an eine Privatperson gerichtet werden, soll in der Regel nur auf Haussuchung bei Tage lauten, und nur auf bestimmte von dem Denuncianten eidlich bezeichnete Localitäten. Allgemeine Haussuchungsbefehle für Bezirke gelten als illegal.

II. Eine Zwangsbürgschaft zur Erhaltung des Friedens tritt ein, wenn Jemand gerechten Grund zu der Furcht hat, „daß ein Anderer ihm sein Haus anstecken oder ihm eine körperliche Unbill durch Tödtung, Gefangennehmung oder Schläge zufügen, oder solches durch Andere thun lassen werde." Der Bedrohte kann sich an einen Friedensrichter wenden, mit bestimmter Angabe der Handlungen und Worte, der Zeit und des Ortes, und einem Gefährdeeid, worüber ein Protokoll aufgenommen und beeidet wird. Der Friedensrichter erläßt unter Wiederholung dieser Umstände einen Vorführungsbefehl gegen den Denunciaten, welcher nach summarischer Anhörung verurtheilt werden mag, eine „Friedensbürgschaft" auf eine bestimmte Summe mit Proceßbürgen auf eine bestimmte Zeit zu stellen. Auch ohne Antrag kann ein Friedensrichter ex officio Friedensbürgschaft fordern von dem, welcher in seiner Gegenwart einen gewaltsamen Angriff macht, einen Andern zu schlagen oder zu tödten droht, oder mit ungewöhnlichen Waffen oder tumultuarischer Begleitung einhergeht in terrorem populi; ferner gegen solche, welche ihm als „gewaltthätige Zänker" bekannt sind, oder welche ihm von einem Constable wegen Friedensbruchs auf frischer That vorgeführt werden. Angewendet wird dies Verfahren auch auf Forderungen zum Zweikampf. Weigert sich der Friedensrichter dem Antrag Statt zu geben, so kann der Lordkanzler oder die Strafabtheilung des Reichsgerichts ihn durch Rescript nöthigen, das Verlangte als ministerial officer ohne eigene Verantwortlichkeit vorzunehmen; oder noch gewöhnlicher decretirt dann die Oberbehörde die Friedensbürgschaft selbst. — Weigert sich der Beklagte die Caution zu stellen, so ergeht ein schriftlicher Haftbefehl „wegen Mangels der Friedensbürgschaft" auf 12 Monate. In der Regel begnügt sich jedoch der Friedensrichter mit einem mildern Verfahren, so daß er

den Beklagten nur zu einer Caution mit 2 Bürgen dafür nöthigt, „daß er bei den nächsten Quartalsitzungen erscheinen und in der Zwischenzeit den Frieden halten werde gegen die Königin ꝛc.“ Den Quartalsitzungen fällt dann die definitive Beschlußnahme zu, mit der Befugniß, die Caution von Session zu Session nach Bedürfniß zu verlängern. — Die Friedensbürgschaft ist verfallen durch jede thätliche Gewalt gegen die Person, selbst durch Worte mit der Tendenz eines Friedensbruches, wie durch Herausforderung zum Zweikampf, Bedrohung eines Gegenwärtigen mit Schlägen oder Auflauern zu diesem Zweck, sowie durch Theilnahme an einer gesetzwidrigen Versammlung in terrorem populi. Umgekehrt wird die Caution erledigt durch Beschluß der Quartalsitzung, der Assisen oder eines höheren Gerichtshofes, welche jederzeit die Caution wieder aufheben mögen.

III. Eine Bürgschaft für gutes Verhalten ist noch strenger als die „Friedensbürgschaft“, welche darin zugleich mit enthalten ist. Sie wird abgeleitet aus dem Gesetz über die Einsetzung der Friedensrichter 34 Edw. III. c. I., welches die Clausel enthält, „genügende Sicherheit zu nehmen von Allen, die nicht von gutem Ruf sind, für ihr gutes Verhalten gegen den König und sein Volk, damit das Volk nicht in Schrecken und Schaden gesetzt, noch der Friede vermindert werde.“ Die Praxis verstand dies sehr extensiv von jedem notorischen Verhalten sowohl contra pacem wie contra bonos mores, z. B. von gewohnheitsmäßigem Besuch liederlicher Häuser, von Schmähworten gegen die Staatsregierung und gegen die Gerichtsobrigkeit im Amte; ferner von Nachtschwärmern, Besuchern von Diebeskneipen, notorischen Dieben und Gaunern, gemeinen Trunkenbolden, Kupplern, notorischen Tagedieben u. dergl. — Die Stellung der Friedensrichter, die Oeffentlichkeit der Verhandlungen, die Controllgewalt der Reichsgerichte haben jedoch eine vorsichtige Handhabung dieser Gewalten herbeigeführt. Man verlangt eidliche Protokolle über Thatsachen und Handlungen, worauf zwei Friedensrichter zuerst eine Realcitation anordnen und eine vorläufige Proceßbürgschaft decretiren bis zur nächsten Quartalsitzung, welche dann definitiv beschließt. In vielen Strafgesetzen wird diese Zwangsbürgschaft für gutes Verhalten als eine Zusatzstrafe angeordnet, entsprechend unserer Stellung unter Polizeiaufsicht.

Die Anwendung dieser Maßregeln ist eine ziemlich häufige, und noch wirksamer ist das fakultative Recht dazu für die ordentlichen Polizeiobrigkeiten.

IV. An diese Präventivmaßregeln schließt sich dann das allgemeine Polizeirichteramt der Friedensrichter, welches auf Klage irgend eines Privatmanns (common informer), durch zahllose Parlamentsstatuten bald den einzelen Friedensrichtern, bald je zwei Friedensrichtern aufgetragen ist. — Die Formen haben sich nach Analogie des ordentlichen Criminalverfahrens vor Richter und Jury durch die Praxis gebildet, durch Gesetze ergänzt, und jetzt consolidirt in der polizeilichen Strafproceßordnung von 1848, 11 et 12 Vict. c. 43 mit 37 vorgeschriebenen Formularen. Das Verfahren beginnt mit einer Denunciation (information). Darauf folgt eine Citation (summons). Der im Termin erscheinende Angeschuldigte wird gehört, die Zeugen in seiner Gegenwart vereidigt und vernommen (hearing and evidence). Nach dem Ergebniß folgt das Strafurtheil (conviction), welches in den meisten Fällen durch Pfändung vollstreckt wird (distress), mit allgemeinen Vorschriften über eventuelle Verwandlung der Geldstrafen in Freiheitsstrafen. — Dies Verfahren gilt mit geringen Abweichungen auch für die Fälle einer polizeilichen Civiljurisdiction, und deckt sich großentheils auch mit dem Voruntersuchungsverfahren der Friedensrichter bei Verbrechen und Vergehen, welches nicht mit einer Verurtheilung endet, sondern mit einer Verweisung des Falls (commitment). — Auf diesem Polizeirichteramt beruht die Aufrechterhaltung der polizeilichen Ordnung in dem täglichen Handel und Wandel (vergl. die Polizeistraftabellen Gn. II. 599—604). Einzele Rubriken, wie die der „Thätlichkeiten" (assaults), umfassen jährlich an 80,000 Straffälle, — ungefähr ein Fünftel aller Polizeistraffälle, einschließlich der kleinen Widersetzlichkeiten gegen untere Polizeibeamte. Noch zahlreicher ist die Strafrubrik „drunk and disorderly". Die weiteren Rubriken, Straßenunfug, Verletzung der Sonntagsfeier, Sachbeschädigung ꝛc. sind rücksichtlich des Thatbestandes und des Strafmaßes so weit gefaßt, daß sie zur Aufrechterhaltung des Friedens und des Anstandes im täglichen Leben des Publikums eben soweit reichen wie die discretionären Gewalten der höheren und niederen Polizeibeamten des Continents.

B. Auf der Grundlage desselben Systems formirt sich dann das angewandte Polizeistrafrecht, welches in den nächstfolgenden §§. 34—42 zu entwickeln und dem continentalen System parallel zu stellen ist.

Das allgemeine Polizeisystem der Staaten des Continents unterscheidet sich weniger im Umfang und Zweck als in der Handhabung von

dem System der „Friedensbewahrung". Es fehlt auf dem Continent die organische Verbindung der Polizeigewalten mit den Kreis- und Stadtverbänden in geregelter Selbstthätigkeit der dazu geeigneten Klassen; es fehlen die gerichtlichen Formen und Maximen des Polizeidecernats, welche das englische Selfgovernment von dem System des „Polizeistaats" scheiden. Auf dem Continent bezeichnet die „Polizei" ein unbestimmbares Gebiet der Staatsthätigkeit für die Sicherheit und Wohlfahrt der Unterthanen, welches sich durch die Verwaltungspraxis bildete. Später wurde diese Praxis in allgemeinen Gesetzesklauseln mannigfaltig formulirt, welche aber — der Rechts- und Gerichtscontrollen entbehrend — der Sache nach den Charakter der Amtsanweisungen beibehielten. Je thätiger die deutschen Einzelstaaten in ihren Maßregeln zur Hebung des Gemeinwohls waren, desto unbestimmter gerade pflegten die Gesetze und Instructionen der Polizeigewalten zu lauten.

In Preußen concentrirten sich diese Staatsgewalten seit 1808 in einem Minister des Innern und der Polizei mit mancherlei Variationen in dem Umfang des Ministerialdepartements. Die Begrenzung des Polizeirechts bewegte sich aber im Kreise, — insofern als die Funktionen des Ministers als Aufsichts- und Beschwerdeinstanz der Mittel- und Unterbehörden definirt wurden, — während die Mittel- und Unterbehörden wieder auf die „Anweisungen" des Ministers oder auf allgemeine Gesichtspunkte verwiesen wurden.

Die gesetzliche Instruction der Regierungen geht dahin: „das landesherrliche Interesse, das Beste des Staats und das Gesammtwohl der Unterthanen bei der ihnen übertragenen Verwaltung überall gehörig wahrzunehmen und nicht allein allem vorzubeugen, was dem Staat und seinen Bürgern Nachtheil bringen kann, mithin die nöthigen Anstalten zur Erhaltung der öffentlichen Ruhe, Sicherheit und Ordnung zu treffen, sondern auch das Gemeinwohl derselben möglichst zu befördern". (Instr. v. 23. Oct. 1817 §. 7.)

Die Landräthe sind angewiesen: „zur Beobachtung aller das öffentliche Interesse betreffenden Gesetze und Fürsorge für Alles, was dem Staat und dem Kreise zuträglich sein kann". (Instr. v. 31. Dec. 1816 §. 10.)

Dieselbe Weise der Competenzbestimmung setzt sich in die Ortspolizeibehörden fort. Das Polizeiverwaltungsgesetz vom 11. März 1850 (übereinstimmend mit den früheren Gesetzesfassungen) dreht sich in demselben Kreise: „alle Ortspolizeibeamten sind verpflichtet, die ihnen von der vorgesetzten Staatsbehörde in Polizeiangelegenheiten ertheilten Anweisungen zur Ausführung zu bringen. Jeder, der sich in ihrem Verwaltungsbezirk aufhält, muß ihren polizeilichen Anordnungen Folge leisten". — „Wer den Geboten der Polizeibehörde in Ausübung ihrer Befugnisse zu polizeilichen Verfügungen nicht Folge leistet, hat zu gewärtigen, daß es auf seine Kosten zur Ausführung gebracht werde, vorbehaltlich verwirkter Strafen und der Verpflichtung zum Schadenersatz". Die so gestellten „Ortspolizeibehörden" sind ohnehin auf dem platten Lande Gutsherrschaften, welche schon wegen der Collision ihrer Privatinteressen unter ein stetiges Eingreifen der Oberinstanzen gestellt werden mußten.

Die Gesammtheit dieser Behörden, soweit sie ein wirkliches Polizeidecernat führen, wird als das „verwaltende Polizeipersonal" im Gegensatz der „executiven" Polizeibeamten bezeichnet. Der Charakter dieses Decernats ist aber ein der „Friedensbewahrung" entgegengesetzter. Das persönliche Ermessen steht

im Vordergrund, das Gesetz steht im Hintergrund, als Instruction, die nirgends bestimmt abgegrenzt, nur der Controlle und Correctur der Oberbeamten unterliegt.

Um so bedeutender wird die Stellung der executiven Beamten, Polizeiinspectoren, Polizeicommissarien, Polizeisergeanten, Polizeidiener, Schutzmannschaften, und vor allen der Gensd'armerie. Je unbestimmter die Gesetze lauten, um desto mehr fällt der Schwerpunkt in das executive als das zunächst handelnde Personal. Das Correctiv der höheren Instanz ist theils wegen der Entfernung vom Ort, theils wegen der Schwierigkeit aller thatsächlichen Feststellungen nicht im Stande, die täglich wirksame Controlle im Einzelen zu bilden. Das Publicum ist in 20 Fällen 19 mal so gut wie definitiv auf das Ermessen und die Pflichttreue der Unterbeamten angewiesen. Der Schwerpunkt des preußischen Polizeisystems liegt daher in der Gensd'armerie, in welcher sich auf dem platten Lande die Polizei geradezu personificirt. Sie giebt dem praktischen Leben dieser Polizeiverwaltung den entscheidenden Charakter, der eben deshalb besonders ins Auge zu fassen ist.

Die Gensd'armerieordnung und die dazu gehörige Instr. vom 30. Sept. 1820 formirt eine militärische Mannschaft, welche in Bezug auf Oeconomie, Disciplin und innere Verfassung ihren Militärchefs untergeordnet, deren Offiziere von dem Chef der Gensd'armerie vorgeschlagen, deren Mannschaften vom Chef aus gedienten Militärs ernannt werden. Sie ist bestimmt, „die Polizeibehörden in Erhaltung der Ruhe, Sicherheit und Ordnung und in Handhabung der deshalb bestehenden Gesetze und Anordnungen zu unterstützen". Sie hat auch ohne Requisition die Befolgung der vorgedachten Gesetze und „Anordnungen" zu überwachen, die dagegen unternommenen Handlungen und deren Thäter zu ermitteln und den Behörden anzuzeigen. Insbesondere

1. Aufläufe und Tumulte zu verhindern und zu unterdrücken, Verbrechen zuvorzukommen, solche zu ermitteln, deren verdächtige Urheber zu verfolgen, anzuhalten, der Behörde zu überliefern, Vagabunden, unsichere und verdächtige Personen zu observiren, Gasthöfe zu visitiren, verdächtige Personen anzuhalten.

2. Auf öffentlichen Straßen, Plätzen, Märkten, bei Volkszusammenkünften, Festlichkeiten, in Gasthöfen und öffentlichen Orten, bei Schlägereien und Zusammenläufen, „Ruhe, Ordnung und Sicherheit" als bewaffnete Macht zu erhalten oder wiederherzustellen, Excessen und Unordnungen vorzubeugen, die Anstifter derselben, sowie andere „Frevler und Widerspenstige" anzuhalten und an die Behörde abzuliefern.

3. Zu überwachen die Befolgung der Vorschriften zur Verhinderung von Unglücksfällen, Beschädigungen, ansteckenden Krankheiten ꝛc.

4. Die Erhaltung der öffentlichen Straßen und Wege, Kanäle, Brücken und öffentlichen Anlagen zu überwachen, Beschädigungen derselben ꝛc. anzuzeigen.

5. Die in Verrichtung ihres Dienstes bemerkten Zoll-, Steuer-, Postdefraudationen, Wald- und Jagdfrevel anzuzeigen, die Uebertreter anzuhalten.

6. Deserteurs aufzugreifen und abzuliefern.

7. Den Verwaltungs- und Justizbehörden zur Unterstützung als bewaffnete Macht zu dienen in Fällen, in welchen „Widersetzlichkeit zu besorgen" ist.

„Jedermann ist verpflichtet, mit Vorbehalt der nachher zu führenden Beschwerde

den Anordnungen und Aufforderungen der Gensd'armen sofort unbedingte Folge zu leisten". Militär-, Civil- und Gemeindebehörden, Ortspolizeibeamte, Dorfschulzen und Gastwirthe, sowie Privaten sind verpflichtet, den Gensd'armen auf dessen Requisition in Ausübung seiner Pflichten zu unterstützen.

Die Wirksamkeit dieser personificirten Polizei im Einzelen wird allerdings an die Anweisungen der polizeiverwaltenden Behörden, in höchster Instanz des Polizeiministers gebunden. Zunächst soll der Landrath und die Stadtpolizeibehörde den Gensd'armen „in seiner Dienstführung unmittelbar mit Anweisung versehen, leiten und zurechtweisen". — „Die Dienstbehörde allein ist für die Rechtmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der ertheilten Anweisung, der Gensd'arm nur für die pünktliche Ausführung verantwortlich". (V. O. §. 17, 18.) Jede Beschwerde über das Verfahren eines Gensd'armen soll „auf das Genaueste schleunig untersucht, und der Schuldige nach gesetzlicher Strenge bestraft werden." — Allein der ordentliche Strafgerichtsstand der Gensd'armerie ist ein militärisches Gericht, und das administrative Disciplinarstrafverfahren nach der (nicht publicirten) C. O. v. 22. Aug. 1829 giebt dem beschwerten Theil kein geordnetes Recht der Mitwirkung, noch sonst die Garantie des Gerichtsverfahrens. Es fehlt der preußischen Verwaltung vor allem an einer zuverlässigen contradictorischen Feststellung des Thatsächlichen, wie solche das englische Selfgovernment durch seine öffentlichen Verhandlungen mit eidlichen Zeugenverhören von unten herauf bei jeder Contestation mit den executiven Polizeibeamten gewährt. — Aber auch für die anzuwendenden Grundsätze liegt in der Oberinstanz der Civilbehörden keine irgend faßbare Grenze, da die Oberbehörden „das Wohl des Staats und der Unterthanen wahrnehmen", die unteren Organe die „Anweisungen" der höheren befolgen sollen. Erwägt man weiter, daß nach den preußischen Gesetzen

1) jede Polizeibehörde berechtigt ist ihre polizeilichen Verfügungen durch Anwendung gesetzlicher Zwangsmaßregeln durchzusetzen (o. S. 143),

2) daß eine Anrufung der Gerichte nur stattfindet, wenn die Verletzung eines zum Privateigenthum gehörenden Rechts behauptet wird (o. S. 164),

3. daß alle civil- und strafrechtliche Verantwortlichkeit der Beamten zur Disposition der zeitigen Minister gestellt, und die Minister selbst rechtlich nicht verantwortlich sind (o. S. 184—190), — so ergiebt sich die abgerundete Gestalt eines Polizeistaats, welchem an dem entscheidenden Punkt die rechtliche Begrenzung der Staatsgewalten überhaupt fehlt.

Schon vor der Publication der preußischen Verfassung von 1850 ist dieser Mangel erkannt und durch folgende Verbesserungen modificirt worden:

1. Durch Codification eines großen Theils des Polizeirechts in dem Strafgesetzbuch §§. 332—349, unter Jurisdiction der Einzelrichter; die daneben stehende Strafjurisdiction der administrativen Polizei wurde durch die Reform des Strafverfahrens von 1849 aufgehoben, oder doch alternativ mit einem Gerichtsverfahren gestellt. Für die am gleichmäßigsten wiederkehrenden Functionen der Polizei ist damit eine rechtliche Begrenzung gefunden. Analog und ergänzend schließt sich daran die Feldpolizeiordnung vom 1. Nov. 1847 mit Strafklauseln für Hütungs- und andere Feldfrevel.

2. Durch das System der Local-Polizeiordnungen nach dem Gesetz vom 11. März 1850, — zu erlassen von den örtlichen Polizeiverwaltungen mit der Befugniß zu Geldstrafen bis 3 Thaler, unter ergänzenden und Controllbefugnissen der Bezirksregierung. In analoger Weise werden in der Feldpolizei-

ordnung von 1847 Localverordnungen vorbehalten. Es ist auch dadurch der Vortheil einer gleichmäßigeren Handhabung des polizeilichen Zwangsrechts gewonnen.

3. Gemeinsam beiden Gebieten ist die Controlle des Strafrichteramts, indem sowohl die Strafklauseln der allgemeinen wie der localen Polizeiverordnungen unter die Jurisdiction der Einzelrichter gestellt sind. Für die Localverordnungen steht dem Richter auch die Vorprüfung zu, ob solche formell richtig, nach „Anhörung des Gemeindevorstands" erlassen, und ob sie nicht „mit einem Gesetz und mit den Regulativen einer höheren Instanz" im Widerspruch stehen (natürlich nicht über ihre Nothwendigkeit und Zweckmäßigkeit). Auch für die Verwandlung der Geldbußen in Freiheitsstrafen ist gesetzliche Regel und gerichtliche Cognition gewährt.

Mit diesen anerkennenswerthen Verbesserungen ist allerdings die Veranlassung zur Anwendung der ungemessenen Polizeigewalten im täglichen Leben vermindert, nicht aber die Befugniß dazu. Denn das übrig bleibende Gebiet der weder durch allgemeine, noch durch Localgesetze fixirten Polizei ist nicht nur ein außerordentlich großes, sondern es bleibt den Polizeibehörden überlassen, was sie dazu rechnen zu müssen glauben. Es bleibt also immer noch stehen ein uncontrollirtes Gebietungs- und Verbietungsrecht der Staatsbeamten gegen den Privaten, mit eigenem Executionsrecht und Executionsstrafen, sowie die Befugniß zur Stellung von Bedingungen für polizeiliche Concessionen und Consense.

Für die Ausfüllung dieser Lücke ist das englische Selfgovernment bisher in Europa das einzig vorhandene Muster, und zwar zunächst für die Vorfrage, welche Theile des Polizeirechts sich überhaupt gesetzlich fixiren lassen? Gerade das englische Vorbild beweist aber, daß die gesetzliche Fixirung allein nicht abhilft, daß namentlich

A. gewisse allgemeine Polizeibefugnisse der Discretion der Friedensbeamten bleiben müssen, insbesondere das vorläufige Verhaftungsrecht, welches nur an formelle Controllen zu binden ist. Diese Analoga der englischen Habeas Corpus Acte fallen aber in das Gebiet der Gerichtsverfassung (unter Abschn. VIII.) Das Analogon der englischen Friedensbürgschaft und der Bürgschaft für gutes Verhalten ist in dem preußischen Strafgesetzbuch durch eine gesetzlich begrenzte „Stellung unter Polizeiaufsicht" versucht, deren practischer Werth freilich zweifelhaft ist, besonders wenn daneben eine uncontrollirte „polizeiliche Observation" und Maßregelung steht (§. 34).

B. Noch mehr wird sich in den Gebieten des angewandten Polizeirechts erweisen, daß nicht alle Polizeibefugnisse durch Gesetz zu fixiren sind, daß vielmehr jedes Gebiet der Polizeithätigkeit sowohl rücksichtlich der Fassung der Gesetze, wie der Stellung der handhabenden Organe eigenen Regeln folgt.

Der Fehler der bisherigen Versuche beruht auf der Verkennung dieser Verschiedenheiten. Es bleiben so bedeutende Fragen der Polizeithätigkeit übrig, bei denen sich die question of law und question of fact praktisch nicht trennen, das Ermessen des Beamten als das eigentlich Bestimmende nicht beseitigen läßt, daß die endliche Abhülfe nicht bloß in Codificirungen des Polizeirechts liegen kann, sondern noch mehr in der Veränderung der handhabenden Organe und der Oberinstanzen, worüber eine Verständigung im Einzelen, §. 34—45, nothwendig ist, während allgemeine Betrachtungen und Resolutionen darüber erfolglos bleiben.

§. 34.

A. 2. System der Bettel-, Vagabunden-, Armen- und Fremden-Polizei.

Gn. II. §. 37, 98, 100, 106.

Den allgemeinen Gewalten der Friedensbewahrung schließt sich am nächsten die niedere Polizei an, welche als Bettel- und Vagabunden-Polizei seit Jahrhunderten in enger Verbindung mit der polizeilichen Seite der Armenverwaltung stand.

I. Die Polizeigesetzgebung gegen Vagrants und Rogues datirt in ihren Grundlagen schon aus dem Mittelalter. Die Gesetze der Tudors haben specieller den polizeilichen Begriff der Rogues im Sinne von gewerbsmäßigen Bettlern und herumziehendem Gesindel ausgebildet, in Verbindung damit ein System von Landarmenhäusern eingeführt, und diese Bettelpolizei in eine planmäßige Verbindung mit der Armenverwaltung, mit der Gewerbe- und Arbeitspolizei gebracht. Im XVIII. Jahrhundert consolidirt sich daraus eine technische Unterscheidung dreier Klassen von Vagabunden — soweit gefaßt, daß sie eine Art von ergänzender Landespolizeiordnung darstellt mit supplementarischen Befugnissen der Sicherheits- und Sittenpolizei in absichtlich weit gefaßten Klauseln. Die jetzt geltende Vagrant Act 5 Geo. IV. cap. 83 unterscheidet:

1. „müßige und unordentliche Personen", d. h. Personen, welche im Stande sind, sich oder ihre Familie zu erhalten, und dies vorsätzlich verweigern oder versäumen, — ferner Kleinhändler, Trödler und Hausirer ohne Gewerbschein — Lohndirnen, welche an öffentlichen Orten umherwandern und sich in tumultuarischer oder indecenter Weise gehaben &c., — welche alle mit Correctionshaus und harter Arbeit bis zu 1 Monat von einem Friedensrichter verurtheilt werden mögen.

2. „Gesindel und Vagabunden", d. h. alle Rückfälligen der ersten Klasse, sodann Landstreicher, welche in unbewohnten Gebäuden &c. logirend vorgefunden werden, ohne sichtbare Mittel des Unterhaltes, — umherwandernde Personen, welche durch Ausstellung von Wunden und Gebrechen Almosen suchen, — Personen, welche in einer Behausung oder Einhegung gefunden werden mit einer „gesetzwidrigen Intention" &c. — welche vor einem Friedensrichter zu Correctionshaus und harter Arbeit bis zu 3 Monat verurtheilt werden mögen.

3. „Unverbesserliches Gesindel", d. h. alle Rückfälligen

der zweiten Klasse nach vorgängiger Ueberführung und alle wegen eines Vergehens der zweiten Klasse Ergriffenen, welche dem Polizeibeamten gewaltsamen Widerstand leisten und nachher des Vergehens überführt werden, — welche von den Quartalsitzungen zu harter Arbeit bis zu einem Jahr, männliche Individuen auch zu Peitschenhieben verurtheilt werden mögen.

Die Uebertreter dieses Gesetzes können von jedem Privatmann ergriffen und einem Polizeibeamten vorgeführt werden. Die Appellation an die Quartalsitzungen wird durch Proceßcautionen erschwert. Strafverwaltungs- und Zeugenkosten sind aus der Kreiskasse zu erstatten. — Mit der friedensrichterlichen Oberinstanz aber endet dies Polizeisystem. In der Stellung der Friedensrichter und in der öffentlich gerichtlichen Verhandlung glaubt man die genügende Garantie gegen Mißanwendung solcher Gewalten auf andere Fälle zu finden.

II. Das System der Armenpolizei ist in den obigen Grundsätzen der Vagrant Act im Wesentlichen bereits einbegriffen. Die ältere Armengesetzgebung gab den einzelen Friedensrichtern auch die Befugniß zu Polizeiresoluten in der Armenpflege, regelte die Zwangsunterbringung der Armenlehrlinge durch orders &c. Die Armengesetzgebung seit 1834 hat dies Polizeidecernat indessen theils aufgehoben, theils ziemlich unpraktisch gemacht. Das Eingreifen der Friedensrichter zur Aufrechterhaltung der Ordnung der Armenhäuser und ihre orders of removal sind im Zusammenhang der Communal-Armenverwaltung (§. 46) darzustellen.

III. Ein System der Fremden- und Paßpolizei ist dem englischen Recht fremd. Im Allgemeinen wird zwar ein Recht der Staatsgewalt anerkannt, beschränkende Maßregeln gegen Zulassung von Fremden zu treffen. Praktisch ist jedoch seit Jahrhunderten die Freizügigkeit als Regel anerkannt und nur durch die Armengesetzgebung unter bestimmte Beschränkungen gestellt. Von der zur Zeit der großen Kriege gegen Frankreich eingeführten Ausweisungsbefugniß gegen Fremde ist wenig Gebrauch gemacht worden. Die Alien Registration Act 6 et 7 Will. IV. c. 11 läuft auf eine facultative Einregistrirung der vom Ausland kommenden Fremden hinaus, an welche sich die Reisenden nicht zu kehren pflegen. Die noch einmal auf ein Jahr eingeführte Alien Removal Act 11 et 12 Vict. c. 20 gab dem Staatssecretär, mit Recurs an das Privy Council, eine Ausweisungsbefugniß, welche mit dem Gesetz wieder erloschen ist. Auch

eine Verpflichtung zur Anmeldung von Fremden besteht weder nach allgemeinen Gesetzen noch Ortsregulativen.

Die entsprechenden Systeme der preußischen Gesetzgebung umfassen:

I. Die Bestrafung der Landstreicher, Bettler und Arbeitsscheuen, Straf-G.-B. §. 117—120, 341. Als „Landstreicherei" gilt arbeitsloses Umherziehen ohne Ausweis über die Mittel zum Unterhalt. Die einfache Bettelei wird als Uebertretung, die qualificirte Bettelei unter Drohung, Vorspiegelung ꝛc. als Vergehen bestraft. Ebenso wenn der „Empfänger öffentlicher Armenunterstützung sich weigert, die ihm von der Behörde angewiesenen, seinen Kräften angemessenen Arbeiten zu verrichten". Diese gesetzliche Regelung und gerichtliche Entscheidung ist wohl ausreichend, um Mißanwendungen zu verhüten.

Außer dem gerichtlichen Verfahren sind aber in dem A. L. R. II. 19 §. 3 bis 5, in den Landarmenreglements und Specialgesetzen eine Reihe administrativer Maßregeln vorbehalten.

1. Einheimische Bettler sollen in ihren Unterstützungswohnsitz, fremde Bettler über die Landesgrenze „zurückgeschafft" werden.

2. Periodisch sollen Landesvisitationen nach der Ministerialinstr. vom 9. Oct. 1817 stattfinden.

3. Eine polizeiliche Detention findet statt gegen Personen, welche wegen Landstreicherei ꝛc. nach §. 117—119 Strafges. rechtskräftig verurtheilt sind; solche Personen können nach Ermessen der Landespolizeibehörde in ein Arbeitshaus bis auf 3 Jahre gebracht oder zu gemeinnützigen Arbeiten verwendet werden.

4. Der Landespolizeibehörde ist die Befugniß beigelegt, ausländische Landstreicher und Vagabunden, sowie Ausländer, welche zu Strafen verurtheilt sind, aus dem Lande zu verweisen.

So weit für die Beibehaltung dieser Maßregeln (1. 3. 4.) wirklich ein Bedürfniß besteht, bedarf es einer Provocation auf gerichtliche Entscheidung über das Vorhandensein der Vorbedingungen, da die jetzige Gesetzgebung gegen Mißanwendung auf ganz andere Fälle keine Rechtscontrolle enthält.

II. Die Armenpolizei in ihren Hauptbestimmungen ist in dem vorigen Gebiet mit einbegriffen. Ebenso die eben berührte Befugniß zur polizeilichen Detention nach ausgestandener Strafe. — Selbstverständlich folgt ferner aus der Gesetzgebung über das Armenniederlassungsrecht, wie in England eine bedingte Befugniß zur Versagung des Aufenthalts, nach dem Heimathges. vom 31. December 1842 §. 4: „Demjenigen, welcher weder hinreichendes Vermögen noch Kräfte besitzt, sich und seinen nicht arbeitsfähigen Angehörigen den nothdürftigen Lebensunterhalt zu verschaffen, kann der Aufenthalt an einem andern Orte, als dem seines bisherigen Aufenthalts, verweigert werden". — Diese Maßregeln liegen in dem System der Communalarmenpflege; die Entscheidung muß aber entweder durch Organe des Selfgovernment erfolgen, oder eine Provocation auf den Rechtsweg offen bleiben, welche jetzt dem Betheiligten (§. 10 des cit. Ges.) versagt ist. Ohne das fehlt eine Rechtscontrolle gegen Anwendung auf andere vom Gesetz nicht gemeinte Fälle.

Darüber hinaus hat das Gesetz vom 11. Mai 1855, Art. 11—15, charakteristisch für seine Zeit, noch eine „Armenzuchtpolizei" in folgenden zum Theil exorbitanten Maßregeln gebildet:

a) Arbeitsfähige, welche obdachlos in gestellter Frist sich keine andere Wohnung verschaffen, können für die Dauer der Obdachlosigkeit in eine Arbeitsanstalt (Arbeitshaus) gewiesen werden.

b) Ebenso Personen, welche die Armenpflege in Anspruch nehmen und eine ihren Kräften angemessene Arbeit ordnungsmäßig zu verrichten, sich weigern.

c) Ebenso ein Ehemann, der seine Ehefrau, ein Vater, der seine Kinder unter 14 Jahren hülflos der Armenpflege überläßt, nach fruchtlos gebliebenem Zwang zur Unterstützung.

Die Ueberweisungen erfolgen durch ein Resolut des Landraths, in Städten des Magistrats, mit Rekurs an die höhere Verwaltungsbehörde.

Diese administrative „Armenzuchtpolizei" wird wieder aufzuheben sein.

III. Ein jetzt zum großen Theil veraltetes System der Fremden- und Paßpolizei. Die ältere Gesetzgebung, insbesondere das Paßedict vom 22. Juni 1817, ging von dem Grundsatz aus, daß der Fremde kein Recht zum Aufenthalt im Lande habe, und daß es von der Polizeigewalt abhänge, unter welchen Bedingungen und Förmlichkeiten der Eintritt, Durchgang oder Aufenthalt gestattet sein solle. Außerdem wird auch von den eigenen Staatsangehörigen eine Paßlegitimation auf Reisen beansprucht. — Der Eingang in die Preußischen Staaten ist in der Regel nur auf Paß gestattet, an dessen Stelle für Handwerker das Wanderbuch, für Schiffsmannschaften die Musterrolle tritt. — Der Ausgang wird in der Regel keinem In- oder Ausländer ohne Ausgangspaß gestattet. — Zu Reisen im Inland ist zwar in der Regel kein Paß erforderlich, der Reisende ist aber auf Verlangen der Polizeibehörde schuldig, durch Legitimationskarte, Atteste ꝛc. sich als „unverdächtig" zu legitimiren. Handwerksgesellen bedurften eines Wanderbuches auch im Inland. Jeder Paß erforderte ein Visa beim Aus- oder Eingang in den Staat und in einer Reihe anderer Fälle. Die Behörden sollten Pässe nicht anders ertheilen, als auf Zeugniß der „Ortspolizeibehörde", „daß von ihrer Seite nichts entgegenstehe."

Diese Vorschriften wurden durch die Verwaltungspraxis vielfach gemildert. Durch den Staatsvertrag vom 21. Octbr. 1850 wurde unter der Mehrzahl der deutschen Staaten ein System von Paßkarten eingeführt, welche nach Rescr. vom 31. Decbr. 1850, aber nur Personen ertheilt wurden, welche der Polizeibehörde als „vollkommen zuverlässig und sicher bekannt und völlig selbstständig sind." Sie wurden ferner versagt den Handwerksgesellen, Gewerbsgehülfen, Dienstboten, Arbeitsuchenden. Die Verweigerung der Paßkarten wegen politischer Mißliebigkeit hörte erst durch Circularrescript vom 23. Sept. 1859 auf, welches die Verweigerung auf Personen beschränkt, gegen die auf Verlust der Ehrenrechte oder Polizeiaufsicht erkannt ist.

Außer dem Paßwesen ist noch eine allgemeine Fremdencontrolle gebildet, insofern Gastwirthe verdächtige mit Pässen nicht versehene Personen nicht aufnehmen und alle zur Nachtherberge Einkehrenden der Ortspolizei anzuzeigen haben. Gleiche Verpflichtung rücksichtlich der einkehrenden Fremden wurde auch allen Einwohnern auferlegt durch eine Reihe auf Grund des Paßedicts erlassene Regulative. Die Generalinstr. vom 12. Juli 1817 führt ferner ein System der Aufenthaltskarten in großen Städten, Handelsstädten und Festungen ein für Personen, welche sich länger als 2 Tage aufhalten. Die Aufenthaltskarte kann versagt oder entzogen werden, wenn die Verhältnisse des Fremden „nicht unverdächtig" sind. In einem Rescr. vom 10. Aug. 1850 wurde daraus dann

wieder des Rechts der polizeilichen Ausweisung abgeleitet. Alle Polizeibeamte, Gutsbesitzer, Amtleute, Schulzen, Post-, Forst- und Zollbedienten, Fuhrleute, Schiffer werden zu einer Aufsicht in Ansehung der Reisenden, Fremden, der Gasthöfe und Fremden-Anmeldungen verpflichtet.

Erst das Norddeutsche Gesetz vom 12. Oct. 1867 hat diesem Paßunwesen im Bereich der Bundesstaaten ein Ende gemacht, die Ertheilung von Pässen (wie in England) als facultative Ausstellung eines Legitimationspapiers beibehalten, den Zwang zum Paßvisa beseitigt und damit ein nicht unbedeutendes Stück des specifischen Polizeistaats bei Seite geworfen.

Unabhängig von der Paßgesetzgebung und Fremdencontrolle besteht indessen noch eine Pflicht zur An- und Abmeldung bei Wohnungsänderungen, deren Versäumniß in Landes-, Kreis- und localpolizeilichen Verordnungen unter Strafe gestellt ist, für die Hauseigenthümer, Dienstherrschaften und Arbeitsgeber rücksichtlich der Gesellen und Gewerbsgehülfen. Auch diese Vorschriften werden sich mit der wachsenden Bewegung der Bevölkerung nicht dauernd aufrecht erhalten lassen. Es wird genügen, die Anmeldungspflicht als zulässige Bestimmung von Localpolizei-Verordnungen offen zu lassen.

Eine naturgemäße Reaction gegen die überwuchernden Polizeigesetze bilden die neueren Freizügigkeitsgesetze, vor Allem die anerkennenswerthen Grundsätze des preußischen Heimathsgesetzes von 1842 §. 1 u. ff. Die englische Gesetzgebung hat es aber nie versäumt, die berechtigten socialen Interessen auch zu fertigen Gesetzen und Rechtsmitteln zu gestalten. Sie hat eine Habeas-Corpus-Acte nicht nur gegeben, sondern auch die Strafen (100 £, 200 £) hinzugefügt gegen die Beamten, welche sie nicht befolgen. Es genügt nicht, ein Recht zu freiem Aufenthalt irgendwo auszusprechen, wenn man nicht Justizmandate hinzufügt, um dergleichen Ansprüche durchzuführen, wie das englische writ of mandamus bei den Reichsgerichten. Die neuesten Freizügigkeitsgesetze werden immer mehr zu allgemeinen Resolutionen, welche die communale Armengesetzgebung durchkreuzen, verwirren, und selbst wieder garantielos dastehen. Es ist aus dem Polizeistaat in der That nicht herauszukommen, so lange die deutsche Gesellschaft ihre halbfertigen legislatorischen Gedanken nur in Resolutionen, sogenannten „Grundrechten", zu formuliren weiß, ohne an die ausführenden Organe und an die Rechtscontrollen der Ausführung zu denken.

Aus analogen Gründen ist auch das System der Stellung unter Polizeiaufsicht nach dem Ges. vom 12. Febr. 1850, Straf-G.-B. §. 26—29, 116 nur zu einer halben Entwickelung gekommen. Polizeiliche Beschränkungen dieser Art sollen als Zusatzstrafe auf 1 bis 10 Jahre durch Gerichtsurtheil erkannt werden; ebenso sind ihre Rechtsfolgen im Gesetz hinreichend und angemessen bestimmt. — Daneben aber besteht die Befugniß der Polizeibehörden fort, eine „sicherheitspolizeiliche Aufsicht" auch außer diesen Fällen zu üben. Nach dem Circularrescr. vom 12. Sept. 1815 gehören dahin alle aus den Gefängnissen entlassenen eines Verbrechens gegen die öffentliche Sicherheit bezüchtigten Individuen, alle aus den Strafanstalten entlassenen Personen, alle dienstlosen In- und Ausländer, alle nicht in Arbeit stehenden Handwerksgesellen, alle, denen ein rechtlicher ausreichender Broterwerb fehlt. Ueber die Ausführung der Observation sind Instructionen ergangen, welche namentlich die Führung von polizeilichen und Personalacten vorschreiben, und den Grad der Beobachtung von dem Grad der Verdächtigkeit abhängig machen. Bei Veränderung des Wohnorts soll der Polizei

des neuen Wohnorts unter Mittheilung der Acten Nachricht gegeben werden. Specielle Regulative sind über die Polizeicontrolle der wandernden Handwerksgesellen und der ausländischen Juden ergangen. Maßregeln der Art werden durch die Bewegung der Bevölkerung wohl allmählig unausführbar werden. In keinem Fall ist ihnen eine rechtliche Wirkung beizulegen.

§. 35.

A. 3. Das System der Preß- und Vereinsgesetzgebung.

Gn. II. §. 36. 36a.

Die englischen Grundsätze der Preßfreiheit und des Vereinsrechts beruhen nicht auf allgemeinen Resolutionen, sondern auf der Fassung der einzelen Strafgesetze und auf der Stellung der ausführenden Organe und der Gerichte.

I. Der Mißbrauch des Vereinsrechtes ist durch einzele Strafgesetze begrenzt, in welche zum Theil auch Präventivmaßregeln eingeflochten sind.

1. Das noch geltende st. 13 Hen. IV. c. 7 ermächtigt je zwei Friedensrichter unter Zutritt des Sheriffs oder Untersheriffs mit Aufgebot einer beliebigen Zahl Gerichtseingesessenen summarisch gegen aufrührerische Versammlungen einzuschreiten, die Thäter zu verhaften, und „auf frischer That" ein Protocoll über das von ihnen Wahrgenommene aufzunehmen, welches zur Ueberführung der Schuldigen ohne Jury als vollbeweisend gelten soll. Die Gerichtspraxis beschränkte dies jedoch auf Fälle eines „großen notorischen Aufruhrs", und nahm es überhaupt sehr streng mit dem Thatbestand und mit Beobachtung der Formen. Das Gesetz ist deshalb ziemlich außer Gebrauch.

2. Die Riot Act 1 Geo. I. st. 2 c. 5 verordnet: wenn 12 oder mehre Personen „ungesetzlich, aufrührerisch oder tumultuarisch versammelt sind, zur Störung des öffentlichen Friedens", so sollen sie durch einen Friedensrichter, oder den Sheriff, oder den Untersheriff, oder den Bürgermeister der Stadt aufgefordert werden friedlich auseinander zu gehn mit folgender Proclamation:

> Unser souveräner Herr, der König, gebietet und befiehlt allen versammelten Personen unverzüglich sich zu zerstreuen und friedlich nach Hause oder an ihr gesetzmäßiges Geschäft zu gehen ꝛc.

Diese Proclamation ist nach vorgängigem Oyes, Oyes, Oyes, mit lauter Stimme zu verlesen in der Mitte der Aufrührer oder in

möglichster Nähe derselben. Werden 12 oder mehre Personen eine Stunde nach der Proclamation in aufrührerischer Haltung beisammen betroffen, so sollen sie wegen felony die Todesstrafe erleiden (jetzt Transportationsstrafe, oder Gefängniß bis zu drei Jahren). Gleiche Strafe trifft den, welcher mit Waffengewalt den Beamten an Verlesung der Proclamation hindert oder denselben dabei beschädigt. Jeder Friedensbeamte mag nach verlesener Proclamation jeden „in aufrührerischer Haltung Zurückbleibenden" ergreifen und einem Friedensrichter vorführen, den Widerstehenden straflos tödten. Auch Privatpersonen können sich zur Unterdrückung eines Aufruhrs bewaffnen und im Fall der Nothwendigkeit von den Waffen Gebrauch machen. Durch mündlichen Befehl kann ein Friedensrichter jede Privatperson zur Hülfeleistung nöthigen, welche bei Geld- und Gefängnißstrafe geleistet werden muß. — Folgerichtig wird daraus abgeleitet die Befugniß der Friedensbeamten, Militär zu requiriren; der Soldat ist dann verpflichtet, also berechtigt, von seinen Waffen Gebrauch zu machen, der Friedensbeamte allein verantwortlich für eine „discrete" Ausübung dieser Gewalten.

3. Die Zeit der Maschinen- und Fabrikzerstörungen veranlaßte das Zusatzgesetz 7 et 8 Geo. IV. c. 30 mit ausgesprochener Haftung der Gesammtgemeinden, welche einen High Constable haben, zu vollem Schadensersatz im Wege der Civilklage bei den Reichsgerichten.

4. Ungesetzliche Vereine, unlawful assemblies, sind nach comon law strafbar, sobald sich Vereinigungen von drei oder mehr Personen bilden „mit der Intention" einer gewaltsamen Friedensstörung oder um sonst einen gesetzwidrigen Akt unter gegenseitiger Beihülfe zu begehen. Im Anschluß daran droht der st. 39 Geo. III. c. 79 Gefängnißstrafe gegen benannte staatsgefährliche Clubs und solche politische Vereine „welche ihre Mitglieder gesetzwidrig auf Eid oder an Eides Statt verpflichten". Das st. 57 Geo. III. c. 19 dehnt dieselben Strafen aus auf die communistischen Spencean societies und solche politischen Vereine oder Clubs, welche Commissionen, Deputirte oder Abgeordnete ernennen zur Versammlung, Verhandlung oder Communication mit andern Clubs oder Gesellschaften. Die leichteren Strafen von 5—20 £ im ersten Uebertretungsfall werden vor die Friedensrichter verwiesen; die schwereren Fälle folgen der ordentlichen Strafjustiz. Im Jahre 1846 wurde ein Versuch zur Abschaffung dieser Gesetze gemacht, welcher den nicht glücklichen Ausgang nahm, daß nach 9 et 10 Vict. c. 33 solche Anklagen nur von

der Kronanwaltschaft erhoben werden sollen. — In gleicher Richtung sind vorübergehende Ausnahmsgesetze in Zeiten der Gewaltthätigkeit erlassen worden.

5. Die besondere Gruppe der Strafgesetze gegen die Religionssecten endlich, welche seit den Zeiten der Reformation sich aufgehäuft hatten, sind durch Toleranzacte und Praxis außer Kraft gesetzt und neuerdings massenhaft aufgehoben. Beibehalten ist nur die Einregistrirung der dissenterischen Kapellen als Vorbedingung gewisser Rechte.

II. Die Behandlung der Presse beruht nach Aufhebung der Censur (im Jahre 1694) grundsätzlich auf dem Repressivsystem, mit Ausschluß von Concessionsertheilungen und polizeilichen Beschlagnahmen. Ziemlich streng ist aber die Strafgesetzgebung gegen öffentliche Beleidigung durch libel, auch nach Lord Campbell's mildernder Libel Act 6 et 7 Vict. c. 96. Der noch weiter gehende allgemeine Begriff von Preßvergehen ist durch 11 Vict. c. 11 aufgehoben. Dagegen besteht folgende Reihe von Maßregeln zur Ermittelung des Urhebers und Sicherung der Strafverfolgung.

1. Nach 39 Geo. III. c. 79 soll bei schwerer Buße jeder Drucker sorgfältig aufbewahren wenigstens ein Exemplar jedes Drucks, darauf mit richtigen und leserlichen Buchstaben den Namen und Aufenthalt der Person verzeichnen, von welcher er zu dem Druck beauftragt ist, und binnen 6 Monaten dies Exemplar jedem Friedensrichter auf Verlangen vorzeigen. Weiter soll jeder Drucker auf dem ersten und auf dem letzten Blatt in leserlichen Buchstaben seinen Namen und Aufenthaltsort abdrucken. Der Buße unterliegt ferner, wer ein nicht so gedrucktes Blatt veröffentlicht oder verbreitet; jeder in dieser Weise Betroffene kann ergriffen und einem Friedensrichter vorgeführt werden. Anklagen dieser Art finden aber nur im Namen der Kronanwaltschaft statt. Ausgenommen von der Vorschrift über den Namen des Druckers bleiben Drucksachen unter Autorität und zum Gebrauch des Parlaments oder einer öffentlichen Behörde, Geschäftsanzeigen durch Briefpresse, Banknoten, Zahlungsanweisungen, Proceßvollmachten, Vertragsformulare, Dividendenscheine und Empfangsscheine für Geld oder Güter. Daran reiht sich eine Anzeigepflicht der Fabrikanten und Verkäufer von Druckpressen und Typen unter 20 £ Strafe.

2. Die Zeitungspresse insbesondere unterliegt außer einer geschärften Anzeigepflicht noch einer Cautions- und Stempelpflicht. Der Drucker hat mit 2 oder 3 Bürgen auf 400 £ (bezie-

hungsweise 300 £) eine Caution zu bestellen, welche für Geldbußen Schadensersatz und Kosten in Preßprocessen haftet. Er muß ferner (bei Strafe von 50 £ pro Tag) dem Hauptstempelamt eine schriftliche Declaration einreichen enthaltend den correcten Titel der Zeitung, die richtige Bezeichnung des Hauses, in welchem solche gedruckt und ausgegeben wird, den wahren Namen, Titel und Wohnort des Druckers, Herausgebers und Eigenthümers. Das Verzeichniß dieser Angaben liegt im Hauptstempelamt zur kostenfreien Einsicht offen. Am Schluß jedes Blattes muß Vor- und Zunahme, Charakter und Wohnort des Druckers und Herausgebers, das Druck- und Ausgabelokal und das Datum der Ausgabe verzeichnet sein bei 20 £ Buße. Die Anzeige der Druckoffizin und die Einreichung eines Exemplars von jedem Blatt binnen gesetzlich bestimmter Frist ist bei 100 £ Strafe vorgeschrieben. Dies Exemplar kann binnen 2 Jahren an den Gerichtshöfen als Beweisstück producirt werden. Die Preise der Zeitung müssen auf dem Blatt vermerkt und dürfen nicht überschritten werden. Nach 18 et 19 Vict. c. 27 tritt die Portomarke an Stelle des Stempels. Strafverfolgung im Namen des Kronanwalts oder der Steuerbehörde.

3. Das System der Cautionen und Stempel ist ausgedehnt auch auf Flugschriften und andere Papiere „enthaltend öffentliche Meinungsäußerungen, Anzeigen oder Begebnisse, oder Bemerkungen oder Beobachtungen darüber, oder über irgend welche Angelegenheiten in Kirche oder Staat", wenn solche nicht 2 Bogen überschreiten oder zu einem geringeren Preis als $\frac{1}{6}$ Thlr. verkauft werden. Die Caution ist auf 300 £ in London (auf 200 £ in den Provinzen bemessen, die Strafe der Versäumung auf 20 £. Ein Exemplar muß bei dem Stempelamt niedergelegt werden, eigenhändig unterschrieben von dem Drucker oder Herausgeber mit Namen und Wohnort bei 100 £ Strafe. Anklagen im Namen des Kronanwalts oder der Stempelbehörde. Die Gerichte haben ein Strafmilderungsrecht bis auf ein Viertel der Strafe.

Auch dies Gebiet von polizeilichen Maßregeln schließt im System der Strafklagen ab, ohne in die Centralverwaltung des Innern zu reichen.

Die preußische Gesetzgebung hat Preßfreiheit und Vereinsrecht als Grundrechte zugesichert, jedoch durch Specialgesetze zum Theil über Bedürfniß hinaus beschränkt.

I. Die Gesetzgebung über Aufruhr war der englischen Riot Act in der Verordnung vom 17. Aug. 1835 in milderer Gestalt nachgebildet. Die heutigen Strafgesetze bedürfen weniger einer sachlichen Aenderung als einer ver-

änderten Handhabung. Vereinsgesetze müssen ohne Verschiedenheit der politischen Parteirichtung gehandhabt, nicht aber durch ein ausschließliches Anklagerecht zur Disposition der zeitigen Ministerverwaltung gestellt werden. Erst wenn durch ein populares System der Strafverfolgung jeder Partei die Möglichkeit gegeben ist die Strafgesetze in Bewegung zu setzen, findet sich die wünschenswerthe Mäßigung unter gewöhnlichen Umständen, und zeitweise auch die nöthige Strenge, wenn es darauf ankommt. In verstärktem Maße gilt dies von dem besonderen Ges. vom 11. März 1850 über den Mißbrauch des Versammlungs- und Vereinigungsrechts. In dem constitutionellen Verfassungssystem wird die Einseitigkeit der Strafverfolgung ein Element der Demoralisation, am meisten für die herrschende Partei.

II. Die Preßgesetzgebung in Preußen wird eingreifenderer Aenderungen bedürfen, und zwar:

1. Aenderungen der materiellen Strafgesetzgebung, (wie des §. 101 des Straf-G.-B.)

2. Einer veränderten Besetzung der Gerichte. So sehr auch die Grundregel festzuhalten ist, für „politische" Verbrechen keine besondere Art von Gerichten zu bilden: so liegt doch in der Natur der Preßvergehen eine meistens untrennbare Verbindung der question of law und question of fact, welche eine weitere Anwendung des Geschworenensystems rechtfertigt.

3. Eingehender Abänderungen bedarf das Ges. über die Presse vom 12. Mai 1851, soweit darin Elemente des Censurzwanges liegen, wie die Beschlagnahme im administrativen Wege, welche für die periodische Presse thatsächlich als Censur wirkt. Elemente der Censur liegen ferner in jedem Concessionssystem für die Druckgewerbe. Vor Allem aber bedarf es der gleichmäßigen Handhabung gegen die politischen Parteien. Eine ausschließliche Strafverfolgung durch die Staatsanwaltschaft ist nur zu rechtfertigen für rein formelle Preßvorschriften und für die im finanziellen Interesse erlassenen. Wo es dagegen auf eine materielle Unterscheidung von „Tendenzen" ankommt, kann die Strafverfolgung nicht zur Disposition der zeitigen Ministerverwaltung gestellt werden ohne das Verwaltungssystem und die gouvernementale Presse selbst zu demoralisiren. Die Abhülfe liegt hier in dem veränderten System der Strafverfolgung. (§. 41.)

Die Centralverwaltung hat sich eine fortdauernde Kenntniß von der Gesammtrichtung der Landespresse zu erhalten, und bedarf dafür auch Geldmittel. Im Uebrigen wird in einer wohlgeordneten Gesetzgebung der Minister des Innern wohl außer jedem administrativen Connex mit der Presse und mit der Handhabung des Vereinsrechts bleiben können.

§. 36.

A. 4. Das System der Gewerbepolizei.

Gn. II. §. 38. 41. 47.

Die überaus verwickelte Gewerbepolizeigesetzgebung der früheren Jahrhunderte hat sich den Bedürfnissen der neuen Gesellschaft entsprechend vereinfacht zu folgenden Gesichtspunkten:

I. Zur Sicherung des Publikums vor Betrug bestehen

noch polizeiliche Ordnungen für Bäcker, Brauer, Butterhandel, Kohlenhandel, Müller, — beruhend auf Popularklagen und Polizeistrafen. Dazu scharfe Criminalstrafen gegen Fälschungen von Thee, Kaffee, Wein und einigen anderen gemeinverkäuflichen Lebensmitteln.

Für die **Bäcker** schreibt die allgemeine Ordnung 6 et 7 Will. IV. c. 37 die Materialien vor, welche verbacken werden dürfen (bei 5—10 £ Strafe und Veröffentlichung des Namens); alles Nicht-Weizenbrot muß mit einem M bezeichnet sein; es darf nur nach dem Gewicht verkauft werden; in jedem Laden müssen richtige Waagen und Gewichte gehalten werden an einem sichtbaren und zugänglichen Ort. Die Friedensrichter haben ein Visitationsrecht persönlich oder durch Haussuchungsbefehl — mit 2—10 £ Strafe und Veröffentlichung des Namens, wenn sich bei einem Bäcker, Müller oder Mehlhändler ein zur Fälschung bestimmtes Material vorfindet. Widersetzlichkeiten gegen die Beamten in Ausführung des Gesetzes: Geldb. bis 10 £.

Die **Brauordnung** 42 Geo. III. c. 38 giebt hauptsächlich Strafbestimmungen gegen Fälschung: Mischung mit Dünnbier oder Wasser nach erfolgter Visitirung (200 £); Zusatz von Molassen, Vitriol, Quassia, Opium &c. oder wissentlicher Verkauf gefälschten Biers (200 £); Besitz gefälschter Waare (100 £); Besitz von Fälschungsmaterialien (200 £); Droguisten, welche solche wissentlich an Brauer verkaufen (500 £), — wobei die Steuerbeamten ein Visitationsrecht auch „wegen vermutheter Fälschung" haben.

Für den **Butterhandel** schreibt 36 Geo. III. c. 86 Material, Stärke, Gewicht und Maaß der Gefäße zur Verpackung vor (10 Sh. für jedes fehlerhafte Stück), mit Strafen für unvollständiges Gewicht, Mischung alter Butter, übersalzene oder mit grobem Salz versetzte Butter (5 £).

Für den **Kohlenhandel** im Polizeibezirk der Hauptstadt ist der Verkauf nach dem Gewicht mit Beifügung einer formulirten Deklaration vorgeschrieben; die Kohlenwagen müssen einen geaichten Apparat bei sich führen und die Waare auf Verlangen vorwiegen.

Die **Mühlenordnung** schreibt Waagen für den Gebrauch der Kunden vor mit geaichten Gewichten und periodischer Visitation, einen Aushang des Mahlgeldtarifs (20 Sh.) und Vorwiegen des Korns und des Gemähls auf Verlangen des Mahlgastes. (40 Sh.)

II. **Zur Sicherung des Publikums vor gewerblichem Mißbrauch und anderem Schaden** sind gewisse Gewerbe unter noch strengere Ordnungen gestellt, zuweilen mit dem Erforderniß

einer besonderen Concession und mit Einschiebung von visitirenden Beamten: Apotheker, Abdecker, Schornsteinfeger, Schießpulvermanufakturen, Hausirer, Pfandleiher.

Die Apothekerordnung 55 Geo. III. c. 194 enthält zahlreiche Strafclauseln (5 £). Die Concessionen werden von der Corporation in London ertheilt, welche auch das Visitationsrecht übt und die Examina leitet. Unconcessionirten Apothekern ist das Klagerecht entzogen; auf chemists und droguists bezieht sich das Gesetz indessen nicht.

Abdeckereien und Pferdeschlächtereien bedürfen einer polizeilichen Concession, mit Verpflichtung zur Buchführung über geschlachtete Thiere und die Person des Verkäufers; ein von der Gemeinde ernannter Aufseher hat den Betrieb zu beaufsichtigen, darauf zu sehen, daß nicht kranke oder gestohlene Thiere geschlachtet werden und darüber ein Controllbuch zu führen.

Die Schornsteinfegerordnung 3 et 4 Vict. c. 85 enthält Bauvorschriften über Schornsteine, verbietet Knaben unter 16 Jahren als Lehrlinge anzunehmen und gewisse gefährliche Arbeiten einem Gehülfen unter 21 Jahren zuzumuthen. (5—20 £)

Schießpulverfabriken sind an eine Concession gebunden, mit Bestimmung der Quantitäten, welche auf ein Mal angefertigt, getrocknet, verwahrt, vom Detailhändler gehalten und transportirt werden dürfen, nebst Vorschriften über die Art des Transports und der Verpackung, neuerdings codificirt.

Trödler und Häusirer, 50 Geo. III. c. 41, bedürfen eines Gewerbescheins, dessen Namen und Nummer auf allen Packeten, Kisten, Gefäßen, Waaren, Räumen, Anzeigen vermerkt (10 £) und jedem Steuerbeamten, Friedensrichter und jeder Person, welcher Waaren zum Verkauf angeboten werden, vorgezeigt werden muß. (10 £) Im Fall der Weigerung kann jeder Privatmann den Hausirer festhalten und einem Friedensrichter vorführen; die Beamten, welche die gesetzlichen Vorschriften nicht befolgen, werden mit 10 £ bedroht. Bei erwiesenem Handel mit Contrebande oder gestohlenem Gut erkennen die ordentlichen Kriminalgerichte auf Unfähigkeit zum Gewerbebetrieb.

Pfandleiher, 39 et 40 Geo. III. c. 99, sollen ein vollständiges Buch mit Namen, Wohnung und Stand des Verpfänders führen, gesetzlich vorgeschriebene Pfandscheine ausstellen, gewisse Vorschriften über den Verkauf verfallener Pfänder, Vorlegung der Bücher 2c. befolgen. (2—10 £) Strafverfolgung auf Kosten der Gemeinde.

Verpfänder, welche falsche oder ungenügende Angaben über ihre Person oder über den Erwerb des Guts machen, können verhaftet werden.

Noch weitere Beschränkungen gemeingefährlicher und lästiger Gewerbe durch Concession, Einregistrirung und Visitation behalten die neueren Gesundheits-Akten den von den Gemeindebehörden zu beschließenden Ortspolizeigesetzen vor.

Zur Förderung eines besseren Gewerbebetriebs und im Schutzzollinteresse bestanden früher sehr umständliche Ordnungen (für Woll-, Baumwoll-, Knopffabrikation und manche andere ehrsame Gewerbe), welche jetzt der Gewerbefreiheit gewichen sind.

Die ferner im Steuerinteresse erlassenen Gewerbevorschriften fallen in das Gebiet der Steuergesetzgebung; zuweilen sind jedoch polizeiliche Gesichtspunkte in dieselben eingeflochten.

III. Eine allgemeine Gewerbeordnung über die persönlichen Verhältnisse zwischen Meister und Lehrling war in 5 Eliz c. 4 ergangen. Abweichend vom Continent waren in England die Gewerbe weder auf das städtische Leben beschränkt, noch das Innungswesen mit seinen Abstufungen in Meister, Geselle und Lehrling zur fertigen Entwickelung gekommen. Der Gewerbebetrieb war nach „common law" grundsätzlich frei; eben deshalb die Anlernung Gegenstand eines Privatvertrags, wobei der Begriff „Lehrlingsschaft" sich nicht auf Handfertigkeiten beschränkte, sondern auch auf eine contractliche Anlernung des landwirthschaftlichen und häuslichen Gesindes ausgedehnt wurde. Die in förmlicher Urkunde errichteten Lehrkontrakte lauten meist auf sieben Jahre, zuweilen länger. Nur in wenigen Städten waren durch königliche Verleihung ausschließliche Zunftprivilegien entstanden, deren Reste durch die neue Städteordnung beseitigt sind. Die Allg. Gewerbeordnung Elisabeths machte nur den Betrieb benannter Gewerbe, welche eine technisch zu erwerbende Handfertigkeit voraussetzen, und zwar nur in Städten, von einer siebenjährigen Lehrzeit abhängig. Auch dies ist durch 54 Geo. III. c. 96 aufgehoben, wonach jeder Gewerbtreibende Lehrlinge nehmen und Jedermann Lehrling werden kann ohne Beschränkung.

Zurückgeblieben ist aber eine polizeiliche Jurisdiction über das Lehrlingsverhältniß. Der Lehrling kann gegen den Meister klagen wegen übler Behandlung oder Nichterfüllung der Meisterpflichten vor einem Friedensrichter, welcher durch Order den Streit nach Billigkeit beilegt, wenn sich der Meister fügt. Im Fall des Widerspruches wird der Meister vor die nächste Quartalsitzung geladen,

welche entweder auf Entbindung des Lehrlings vom Lehrcontract oder auch auf angemessene Strafe gegen den schuldigen Lehrling erkennt. — Der Lehrling kann auch vor zwei Friedensrichtern wegen Mishandlung klagen, welche durch warrant auf Entbindung vom Lehrvertrag, auf Rückzahlung des Lehrgeldes, sowie auf Geldbuße bis 40 Sh. (eventuell Gefängnißstrafe) erkennen mögen. Wegen verweigerter Nahrung oder lebensgefährlicher Mishandlung kann eine Criminalstrafe bis zu 3 Jahren eintreten. — Andrerseits kann auch der Meister wegen Uebelverhaltens im Dienst vor 2 Friedensrichtern oder vor den Quartalsitzungen klagen, welche auf Correctionshaus oder angemessene Züchtigung oder Entlassung aus dem Lehrcontract erkennen mögen. Ein Lehrling, der sich vor Ablauf der Lehrzeit entfernt, soll entweder um so viel länger in der Lehre bleiben oder vollen Ersatz leisten, bei drei Monaten Correctionshaus. Uebrigens wird nach common law anerkannt, daß der Meister den Lehrling wegen Uebelverhaltens und Nachlässigkeit „mit Mäßigung" züchtigen kann.

IV. Eine specielle Polizeiordnung ist für das Personenfuhrwesen in 2 et 3 Will. IV. c. 121 erlassen, umfassend „alles Fuhrwerk, welches durch animalische Kräfte Personen befördert für ein von jedem Passagier besonders erhobenes Fahrgeld." Ein solches bedarf eines jährlich zu erneuernden Steuergewerbescheines. Die Wagen müssen versehen sein mit numerirten Schildern, enthaltend den Vor- und Zunamen des Eigenthümers, die Endpunkte der Fahrtour, die Zahl der Inseit- und Außenseitpassagiere. Die Höhe des einzuladenden Gepäcks vom Boden auf wird nach Fußen und Zollen vorgeschrieben. Wagenführer und Conducteure sind verantwortlich für Unterlassungen der Art, für Ueberladung mit Passagieren oder Gepäck, wegen Trunkenheit, Nachlässigkeit oder Uebelverhaltens, „sofern dadurch Personen oder Eigenthum gefährdet werden;" wegen übermäßig schnellen oder Wettfahrens; wegen Mißhandlungen, Schimpfreden oder brutalen Betragens gegen Reisende und gegen Personen, welche sie begleiten oder bei ihrer Ankunft erwarten. (5 £ mit Strafmilderung bis $\frac{1}{4}$.) Ist der Thäter nicht zu ermitteln, so haftet der Eigenthümer für die verwirkten Strafen „bis zum Beweis völliger Schuldlosigkeit." Jeder Polizei-, Steuer-Wegebeamte, Chausseeeinnehmer und jeder Passagier hat das Recht die aufgenommenen Personen nachzuzählen und die Höhe des Gepäcks nachzumessen.

In dem Polizeibezirk von London ist für alles Straßen-

fuhrwerk, „welches zur Miethe oder sonstigem Gebrauch bereit steht," eine noch strengere Ordnung erlassen (später ausgedehnt auch auf das nicht auf Halteplätzen stehende). Besitzer und Kutscher bedürfen eines Gewerbescheines, die Wärter auf den Fiackerständen einer polizeilichen Concession. Kutscher und Wärter haben ein numerirtes, im Dienst offen zu tragendes Schild zu führen. Ihre Concessionen können nur auf genügendes Attest über „gutes Verhalten und Brauchbarkeit" ertheilt werden, sind widerruflich und jährlich zu erneuern. Der Fahrtarif nach Entfernung und Zeit ist durch das Gesetz vorgeschrieben, jede Ueberschreitung mit 2 £ bedroht, jede Verabredung über einen höhern Satz unverbindlich. Umgekehrt kann das schuldige Fahrgeld vor einem Friedensrichter eingeklagt werden nebst einer Entschädigung für den Kläger wegen Zeitverlustes. Ungehöriges Betragen der Kutscher auf dem Halteplatz, Verlassen des Fuhrwerks ist mit 20 Sh., Trunkenheit, beleidigende Sprache oder brutales Betragen ꝛc. mit 5 £ bedroht; die Steuerbehörde kann deshalb auch die Concession des Eigenthümers oder Wärters zurück nehmen. Das Strafverfolgungsrecht ist neuerdings auf die Steuer- und Polizeibeamten beschränkt, und die Polizeipräfectur von London als Oberbehörde bestimmt, welche über die Tüchtigkeit des Fuhrwerks ein Certificat ertheilen soll, auf Grund dessen erst das Steueramt den Steuergewerbschein ertheilt. Diese Behörde soll eine fortlaufende Inspection darüber führen und die Concession für unbrauchbar gewordenes Fuhrwerk suspendiren.

V. Eine Marktpolizeiordnung bildete sich von Alters her aus dem Grundsatz, daß alle Marktgerechtigkeiten nur auf königlicher Verleihung beruhen, durch welche die beliehene Körperschaft oder Grundherrschaft verpflichtet wird, für rechtes Maß und Gewicht zu sorgen und die Marktpolizei zu handhaben durch einen Marktschreiber. Eine Marktabgabe darf nur verliehen werden für eine „reelle" Leistung, welche dem Marktpublicum gewährt wird. Für die Märkte der Hauptstadt enthält die neue Polizeigesetzgebung auch eine Marktordnung. Für wichtigere Märkte ist durch Localacten gesorgt. Um die darin regelmäßig wiederkehrenden Klauseln nicht stets zu wiederholen erging die Markets and Fair Clauses Act 1847, mit Bestimmungen über den von den Beliehenen zu bestellenden Marktaufseher, Strafen der Widersetzung gegen dessen Anordnungen, Wegeordnung und Ortsregulative.

IV. Die Maß- und Gewichtsverwaltung wurde schon im Mittelalter Gegenstand der Gesetzgebung. Die geltenden Gesetze

5 Geo. IV. c. 74; 5 et 6 Will. IV. c. 63 überlassen die Verwaltung den Friedensrichtern. Die Quartalsitzungen haben für die nöthige Zahl von Normalexemplaren zu sorgen, (für welche die Aufbewahrungsstelle seit alter Zeit ein Büreau des Exchequer ist), ernennen die nöthige Zahl von Inspectors zur Aufbewahrung der Normalmaße, bestimmen deren Remuneration und Entlassung, die Zahl der Aichungsämter und das speciellere Verfahren, dessen Kosten aus der Kreiskasse bestritten werden. Jeder Friedensrichter und jeder Inspector ist befugt zu angemessener Zeit jeden Laden, jedes Lager und Waarenlokal zu betreten, Maße und Gewichte mit dem Normale zu vergleichen, unrichtig befundene wegzunehmen, mit Geldbuße bis 5 £, und gleicher Strafe für den, welcher die Prüfung verweigert oder verhindert, — klagbar vor zwei Friedensrichtern mit Denunciantenantheil. Nach 37 Geo. III. c. 143 können auch die Petty Sessions sogenannte Examiners ernennen zur Visitation und Beschlagnahme mit Confiscation und Geldbuße von 5—20 Sh. Die Ortsgemeinden können auch aus der Armensteuer Normalgewichte anschaffen, und einen Examiner zur Bestätigung der Petty Sessions präsentiren, dessen Remuneration aus der Ortssteuer zu bestreiten ist.

Der durchgehende Charakter des Ganzen ist ein System von Strafklauseln und Popularklagen, sehr gewöhnlich mit Zubilligung eines Denunciantenantheiles (meistens der Hälfte) für den Kläger. Die einfachen Ordnungsstrafen gehören vor die einzelen Friedensrichter, oft mit Strafmilderungsrecht; die großen Geldstrafen bilden gewöhnlich Civilklagen; die eigentlichen Criminalstrafen gehören vor die ordentlichen Strafgerichte. Vielfach erweitert ist das Haft- und Haussuchungsrecht. In den erheblichen Fällen ist Appellation an die Quartalsitzungen gestattet, gewöhnlich erschwert durch Cautionsleistung. Das Ganze schließt in dem Gebiet des selfgovernment ab, ohne in das administrative Gebiet des Ministers des Innern hineinzureichen. In den wenigen Fällen wichtiger Principienfragen entscheiden die Reichsgerichte auf dem Wege des certiorari oder der Civilklage über die Auslegung der Gewerbegesetzgebung.

Die deutsche, insbesondere preußische Gewerbegesetzgebung des XIX. Jahrhunderts hatte die Hauptaufgabe, die unabsehbare Masse der Arbeitsbeschränkungen abzutragen. Im Klasseninteresse der städtischen Bevölkerung war womöglich jeder Zweig der Handfertigkeit zu einer ausschließlichen Gewerbeberechtigung ausgebildet; jede Gelegenheit zu einer Concession war zu nutzbaren Rechten und Abgaben für den großen Grundbesitz und die politischen Corporationen verwerthet worden. Die überaus schwierige Aufräumung jener

Verhältnisse bedingte unzweifelhaft eine Erweiterung der administrativen Befugnisse der Staatsbehörden. Erst nach Beseitigung der Privat- und Klasseninteressen kommt jetzt die Zeit an eine Beschränkung der discretionären Befugnisse der Verwaltung durch selfgovernment und Gerichtscontrollen zu denken.

Mit dem Edikt vom 9. Okt. 1807 betrat Preußen zuerst in Deutschland den selbstständigen Weg zur Einführung der Gewerbefreiheit. Das Ed. vom 2. Nov. 1810 beseitigte den Unterschied zwischen Stadt und Land, die Zunft- und Realvorrechte, behielt aber polizeiliche Beschränkungen bei, näher entwickelt in dem Edikt vom 7. Sept. 1811. Zu einer allgemeinen Codifikation dieser Grundsätze gelangt die Gewerbeordnung und das Entschädigungsgesetz vom 17. Jan. 1845. Das zu den bedeutungsvollsten Schöpfungen gehörige Gesetz bildet zehn Titel: Ausdehnung der Gewerbefreiheit auf das gesammte damalige Staatsgebiet (Tit. I.), Bestimmungen über den Erwerb, Umfang und Verlust der Gewerbebefugnisse (Tit. II. III.), und Vorschriften über den Marktverkehr und das Taxwesen (Tit. IV. V.). Die Titel VI. — IX. umfassen das Innungswesen, Gesellen, Lehrlinge &c., Tit. X. die Strafbestimmungen. Mit diesem Gesetz ist die preußische Gesetzgebung zu einem Hauptabschluß gelangt, zunächst in negativer Richtung:

1. Durch Aufhebung der Gewerbeexklusivberechtigungen, theilweise mit Leistung von Entschädigungen. Auch das Abdeckereiwesen ist durch Ges. vom 31. Mai 1858 mit einigen Vorbehalten für Realberechtigungen &c. der Gewerbefreiheit nahe gebracht.

2. Aufgehoben sind alle gutsherrlichen oder ortsobrigkeitlichen Concessionen zu Gewerbsanlagen und die dafür zu entrichtenden Gewerbsabgaben.

3. Die Zwangs- und Bannrechte aufgehoben, und in ihren letzten Resten für ablösbar erklärt. Für die Zwangsbezirke der Schornsteinfeger ist die Beibehaltung dem Ermessen der Regierungen überlassen.

4. Der Zunftzwang aufgehoben und das Innungswesen nur als freie Association beibehalten.

5. Beseitigt sind endlich die unzeitgemäßen Vorschriften über den zweckmäßigen Betrieb der Gewerbe und die Regelung der Fabrikationspreise.

Bei der problematischen (mehr zu Schiedssprüchen geeigneten) Natur des Schadensersatzes für aufgehobene Privilegien und Monopole ist es nicht zu mißbilligen, daß das Ges. vom 17. Jan. 1845 die Verhandlungen über den Entschädigungsanspruch und dessen Höhe in die Hände eines Regierungscommissars, beziehungsweise eines Commissars mit zwei Beisitzern legt, und die Entscheidung durch Resolut der Regierung mit Recurs an den Finanzminister treffen läßt. Eine Berufung auf gerichtliches Gehör wird nur gestattet, wenn über das rechtliche Bestehen der Gewerbsbefugniß zur Zeit der Publikation des Gesetzes oder über deren Umfang gestritten wird: alternativ mit dem Rechtsweg ist auch dann der Recurs an den Finanzminister gestellt.

Der positive Gesichtspunkt der Gewerbeordnung ist, den selbständigen Betrieb in der Regel nur vom Besitz der Volljährigkeit und dem Recht der Niederlassung abhängig zu machen. Ausländer sind den Inländern gleichgestellt, der Gewerbebetrieb juristischer Personen des Auslandes jedoch an eine Erlaubniß der Ministerien gebunden. Im Interesse der Amtsverwaltung ist der Gewerbebetrieb der Staatsbeamten und Militärpersonen und ihrer Hausstandsglieder von einer Erlaubniß der Dienstbehörde abhängig. — An die Stelle der

beseitigten Privat- und Klassen-Interessen sollen lediglich die Gesichtspunkte der öffentlichen Sicherheit und Wohlfahrt treten, welche Beschränkungen rechtfertigen (1) vom Gesichtspunkt einer Garantie der Geschicklichkeit bei solchen Gewerben, bei welchen Ungeschick mit Gefahr für Leben und Gesundheit oder Vermögen Anderer verbunden ist, (2) eine amtliche Untersuchung über die Persönlichkeit bei Gewerben, welche eine außergewöhnliche „persönliche Zuverlässigkeit" erfordern, (3) specielle Beschränkungen für Gewerbe, welche die Arbeiter oder Nachbarn mit Gefahr bedrohen. — Zur Controlle dieser Erfordernisse wurde ein allgemeines System der polizeilichen Anmeldung für nothwendig gehalten. Von dem Beginn des Gewerbebetriebs ist der „Kommunalbehörde" und durch diese der „Polizeiobrigkeit" Anzeige zu machen. Die Polizeiobrigkeit hat das Vorhandensein der gesetzlichen Erfordernisse zu prüfen, im Fall eines Mangels die Fortsetzung des Gewerbebetriebs mittelst Bescheides (mit Gründen) zu untersagen, wogegen Beschwerden nur bei der Verwaltungsbehörde anzubringen sind.

Unverkennbar ist hier im Eingang der Gewerbegesetzgebung der Fehler begangen, der Polizeiobrigkeit ein allgemeines Untersagungsrecht ohne Gerichtscontrollen beizulegen, welches zur Erreichung des Zwecks unnöthig, und unter den Parteieinflüssen im constitutionellen Staat unrathsam ist. Die Abhülfe dafür liegt in dem englischen Einregistrirungssystem, vermöge dessen nur die gesetzlich beschränkten Gewerbe zu einer formellen Anmeldung zu zwingen sind. Die Unterlassung der Anmeldung für das bestimmte Gewerbe ist dann an eine Geldbuße zu binden, — sehr wirksam namentlich, wenn der unangemeldete Betrieb tageweise unter Buße gestellt wird, — womit dann die Gerichtsentscheidung an die ihr zukommende Stelle tritt.

Im Einzelen gestaltet sich die Parallele mit der englischeu Gewerbegesetzgebung in den obigen Abschnitten I.—VI. wie folgt.

I. Die Gewerbebeschränkungen zum Schutz des Publikums gegen Betrug sind in correkter Weise gelöst. Die einfache Waarenfälschung, sowie das Feilhalten verfälschter und verdorbener Artikel ist als Polizeiübertretung in §. 345 Nr. 5 des Straf-G.-B. gebüßt. Für die schwereren Fälle treten die Kriminalstrafen des Betrugs ein nach Ermessen der Staatsanwaltschaft. Ergänzend tritt dazu die Beaufsichtigung der Nahrungsmittel im Marktverkehr durch die Ortspolizei und die dafür offen gelassenen Lokalregulative.

Das ältere System der Taxordnungen für Lebensmittel, Kaufmanns- und Handwerkerwaaren ist schon durch das Ed. vom 7. Sept. 1811 aufgehoben. Brodtaxen können jedoch an einzelen Orten mit Genehmigung der Ministerien beibehalten oder eingeführt werden. Die Ortspolizeibehörde kann Bäcker und Verkäufer zu einem öffentlichen Aushang periodischer Selbsttaxen nöthigen, deren Ueberschreitung bis 50 Thlr., im dritten Fall mit dem Verlust des Gewerbebetriebs bedroht wird. Zugleich können Bäcker und Verkäufer angehalten werden, im Verkaufslokale eine Wage mit geaichten Gewichten aufzustellen und das Nachwiegen zu gestatten. Gastwirthe können durch die Ortspolizei angehalten werden, ein Verzeichniß ihrer Preise einzureichen und in den Gastzimmern auszuhängen; diese Preise können zwar mit jedem Monat abgeändert werden, bleiben aber in Kraft bis zur ausdrücklich erklärten Aenderung. — Taxen für Schornsteinfeger und Abdecker, Lohnlakaien und öffentlich angebotene Lohndienste, sowie für öffentlich aufgestellte Wagen, Pferde, Gondeln und andere Transport-

mittel können ebenso von der Ortspolizei aufgestellt werden. — Für das Müllergewerbe ist die Einführung eines Mühlenwagetarifs als ausreichend befunden worden.

II. Die Gewerbsbeschränkungen aus weitergehenden und zusammengesetzten Gesichtspunkten der Sicherheits- und Wohlfahrtspolizei hat die Gewerbeordnung von 1845 nur durch ein umfangreiches Concessionssystem zu lösen gewußt, welches durch Ges. vom 1. Juli 1861 nur wenig beschränkt ist.

1) Einer polizeilichen Genehmigung bedürfen nach dem Ges. vom 1. Juli 1861 noch jetzt: Schießpulverfabriken, Feuerwerkerei und Bereitung von Zündstoffen, Gasanstalten, Anlagen zur Bereitung von Kohlentheer und Coaks außerhalb der Gewinnungsorte, Porzellan- und Thongeschirrmanufakturen, Glas- und Rußhütten, Kalk-, Ziegel- und Gypsöfen, Anlagen zur Gewinnung roher Metalle und Röstöfen, Metallgießereien, Hammerwerke, chemische Fabriken aller Art, Schnellbleichen, Firnißsiedereien, Stärkefabriken (außer für Kartoffelstärke), Wachstuch-, Darmsaiten-, Dachpappen- und Dachfilz-Fabriken, Leim-, Thran- und Seifensiedereien, Knochen-Brennereien und Bleichen, Talgschmelzen, Schlachthäuser, Gerbereien, Abdeckereien, Poudretten- und Düngerpulverfabriken, alle durch Wasser bewegte Triebwerke, sowie Dampfkessel jeder Art. Das Verfahren ist nach dem Ges. vom 1. Juli 1861 folgendes. Das Gesuch mit Zeichnung und Beschreibung ist beim Landrath, in den Städten bei der Ortspolizeibehörde anzubringen; die öffentlichen Ankündigungen und Verhandlungen über Einwendungen sind sind im Gesetz geordnet. Das Entscheidungsrecht steht der Regierung zu mit einem geordneten Rekurs. Nur über privatrechtliche Einspruchsrechte entscheiden die Gerichte. Zur Ausführung des Gesetzes ist eine Instr. des Handelsministers vom 31. Aug. 1861 ergangen, welche dem gesetzlichen Vorbehalt gemäß bau- und gesundheitspolizeiliche Vorschriften hinzugefügt.

De lege ferenda bedarf dieser Catalog noch einer Beschränkung der concessionspflichtigen Gewerbe. Für die Mehrzahl derselben wird es genügen, (wie in England) den Ortsregulativen Concessionen der Art vorzubehalten. Es gilt dies namentlich von allen Concessionen, welche die Gewerbeordnung mit besonderer Rücksicht auf die örtliche Lage Beschränkungen unterwirft: Tanz- und Fechtschulen, Turn- und Badeanstalten, und alle mit „ungewöhnlichem Geräusch" verbundenen Gewerbe. — Andererseits ist das rechtlich uncontrollirbare Ermessen der Polizeibeamten bei solchen Concessionen zu ersetzen durch Institutionen des selfgovernment: eine Kreisverwaltungscommission für die Ertheilung der Concession, eine Departementscommission zur endgültigen Entscheidung der Reclamationen. (§. 43.)

2) Folgende Gewerbetreibende werden einer Prüfung ihrer Geschicklichkeit unterworfen und erhalten nur auf Grund derselben die Concession:

a) Aerzte, Wundärzte, Geburtshelfer, Zahnärzte, Apotheker, Unternehmer von Privatkranken-, Irrenanstalten, Wasserheilanstalten nach Specialgesetzen.

b) Baumeister, welche aus der Leitung von Bauunternehmungrn ein Gewerbe machen.

c) Durch ein Befähigungszeugniß der Regierung müssen sich ausweisen: Seeschiffer und Seesteuerleute, Fährmeister, Maurer, Steinhauer, Schiefer- und Ziegeldecker, Zimmerleute, Mühlen- und Brunnenmeister, Schornsteinfeger, Feuerwerkskünstler, Kastrirer, Abdecker, Hebeammen, Bandagisten, Verfertiger

chirurgischer Instrumente, — für welche demgemäß die Qualifikation durch eine Reihe von Regulativen geordnet ist.

Auch dieser Catalog wird eine bedeutende Ermäßigung zulassen. Die Vorprüfungen können festen Körperschaften unabhängig von der laufenden Staatsverwaltung übertragen werden. Für die Gewerbe, bei denen eine Qualificationsprüfung beizubehalten, empfiehlt sich das Einregistrirungssystem.

3. Folgende Gewerbe bedürfen eines Nachweises der „Zuverlässigkeit in Beziehung auf den beabsichtigten Gewerbebetrieb" und zugleich einer obrigkeitlichen Concession.

a) Schauspielunternehmer, unter Concession des Oberpräsidenten.

b) Verkäufer von Giften, Kammerjäger, Kleinhändler mit Abfällen von Garn, Baumwolle ꝛc., mit altem Metallgeräth, Personen, welche an öffentlichen Orten Wagen, Pferde, Gondeln ꝛc. bereit halten, gewerbsmäßige Vermittler von Geschäften, Concipienten für schriftliche Aufsätze.

c) Für das Pfandleiher- und Trödlergewerbe läßt das Gesetz von 1861 die älteren Gesetze und lokalen Reglements bestehen, behält aber dem Minister die „in polizeilicher Hinsicht nöthigen" Abänderungen und neuen Einrichtungen vor.

d) Der Hausirhandel ist durch die Gewerbeordnung absichtlich dem wechselnden Gebiet der Reglements (1824, 1836) überlassen. Für dies Gewerbe bedarf es jetzt noch eines förmlichen Gewerbescheines, mit der Vorbedingung eines Attestes der Ortspolizei über „guten Ruf und unbescholtene Sitten" und mit vielerlei sonstigen Vorbehalten.

e) Unternehmer von Versicherungs-Anstalten bedürfen einer Regierungsconcession nach Ausweis ihrer „Unbescholtenheit und Zuverlässigkeit". Ebenso Auswanderungsagenten einer jährlich zu erneuernden Concession.

Die Hauptbeschwerde in diesem Gebiet veranlaßt das Erforderniß der „Zuverlässigkeit" und „Unbescholtenheit", welches sofort dem Unfug der parteimäßigen Handhabung zufällt. Die neuere Fassung „Zuverlässigkeit in Beziehung auf den Gewerbbetrieb" ist gut gemeint, hilft aber nichts; die Abhülfe liegt in stehenden Kreisverwaltungscommissionen und in Departementscommissionen zur endgültigen Entscheidung. (§. 43.)

4. Einer Anstellung oder Concessionirung durch öffentliche Behörden oder Corporationen bedürfen:

a) Bauconducteure und Feldmesser, — nach dem publicirten Regl. vom 1. Dec. 1857 auf Grund einer Prüfung der „Unbescholtenheit und Zuverlässigkeit" von den Regierungen anzustellen und unter „Disciplin" der Regierungen und des Handelsministers gestellt.

b) Markscheider unter Anstellung und Disciplin der Ober-Bergämter.

c) Auctionatoren unter Nachweis der Qualification.

d) Lootsen unter Instr. des Handelsm. vom 1. Febr. 1862.

e) Mäkler nach Maßgabe des Handelsgesetzbuchs ꝛc.

f) Gesindevermiether nach der Gesindeordnung ꝛc.

g) Gold- und Silberprobirer, Schauer ꝛc.

h) Güterbestätiger und -Schaffner nach dem Gewerbesteueredict.

i) Leichenfuhr-Unternehmer, Leichenreiniger ꝛc.

Abgesehen von der über Bedürfniß gehäuften Zahl ist die Beamteneigenschaft dieser Gewerbtreibenden und die Beamtendisciplin über das Bedürfniß

hinausgehend. So weit Vorprüfungen nöthig sind, können solche bei öffentlichen Behörden oder Körperschaften statt finden; die Concessionirung im einzelen Fall durch Behörden des selfgovernment.

5. Das Apothekergewerbe und der Giftverkauf sind durch eine umfassende Apothekerordnung und ergänzende Gesetzgebung geregelt; die Apotheken unter einer stetigen Aufsicht des Kreisphysikus und einer periodischen Revision nach Instr. vom 21. Oct 1819. Die Arzneitaxe soll von dem Minister von Jahr zu Jahr verbindlich festgestellt werden. Die Grenze zwischen dem Handverkauf und Anfertigung der Arzneimittel auf Recept ist durch die Gesetzgebung gezogen. Für Bereitung und Aufbewahrung der Arzneien und Gifte wird die Apothekerordnung ergänzt durch periodische mittels königlicher Erlasse publicirte „Pharmacopöen". — Ueber den Giftverkauf enthält das Strafgesetzbuch §. 345 eine allgemeine Uebertretungsstrafe. Das Gesetz vom 1. Juli 1861 erfordert aber zur Feilhaltung von Giften eine allgemeine vorgängige Prüfung der persönlichen „Zuverlässigkeit in Bezug auf den beabsichtigten Gewerbebetrieb". Das Regul. v. 16. Sept. 1846 behält den eigentlichen Detailhandel mit directen Giften den Apothekern vor. Allgemein ist durch ministerielle Regulative die Verpackung, Versendung und Aufbewahrung normirt, und für den Handverkauf eine vorgeschriebene Bezeichnung als „Gift".

Die lange Kette dieser (und der in §§. 37, 38 folgenden) Gewerbsconcessionen hat die unvermeidliche Folge, einen ansehnlichen Theil der Gesammtbevölkerung in die persönlichste Abhängigkeit von dem discretionären Ermessen der Polizeibeamten zu bringen, und die Privatinteressen ebenso wie die unbefangene Stellung der Staatsverwaltung durch die Einmischung der politischen Parteiverhältnisse zu gefährden. Dies Verhältniß verschlimmert sich durch das damit verbundene System der Concessionsentziehungen. So weit dasselbe nach festen, rechtlichen Vorbedingungen zu handhaben, hat die preußische Gesetzgebung die Concessionsentziehung durch Gerichtsspruch anerkannt. (Strafgesetzbuch §. 184, 202, 203, 267. Ges. vom 22. Juni 1861. I. 172—174.) In den wichtigsten und häufigsten Fällen fehlt es aber in der That an genügenden Normen für eine Gerichtsentscheidung. Die preußische Gesetzgebung hat daher in Ermangelung geeigneter Organe des Selfgovernment hier die Regierungen eingeschoben. Die in §. 42, 43, 47, 50—52 der Gewerbeordnung erwähnten Concessionen, sowie die der Versicherungsanstalten und Auswanderungs-Agenten, können wegen Unrichtigkeit der Nachweise und wegen eines sich klar ergebenden Mangels der vorausgesetzten Eigenschaften durch „Plenarbeschluß der Regierung" nach schriftlicher Voruntersuchung und „mündlicher Hauptverhandlung" zurückgenommen werden, mit Recurs an den competenten Minister. (Ges. v. 22. Juni 1861. §. 72—74.) Der Versuch die gerichtlichen Formen des Selfgovernment auf unsere Beamtencollegien anzuwenden, ist immerhin anzuerkennen; freilich werden sich solche Plenarsitzungen der Regierungen sehr umständlich und wenig practisch erweisen, und schließlich soll die Entscheidung doch wieder einem Departementsminister zufallen. — Die Abhülfe kann weniger durch die Gerichte, als durch Organe des Selfgovernment geschaffen werden, sowohl für die Ertheilung wie für die Entziehung der Concessionen. (§. 43.)

III. Die preußische Gesetzgebung über die Gewerbsinnungen hatte seit 1807 den Gesichtspunkt verfolgt, die Innungen in Gestalt freier Associationen zu gestalten und zu fördern, nicht aber ihnen Verbotsrechte auf Kosten

der Arbeitsgeber oder Arbeitsnehmer zu gewähren, — also unter der Bedingung, daß keine Innung für geschlossen erklärt, daß keine ausschließliche Befugniß Gesellen und Lehrlinge zu halten damit verbunden werde, daß der gleichzeitige Betrieb mehrer Gewerbe jedermann gestattet sei. Den richtigen Grundsätzen ist auch die Gewerbeordnung von 1845 noch treu geblieben. Die Innungen sollen dazu dienen, die Aufnahme, Ausbildung und das Betragen der Lehrlinge, Gesellen und Gehülfen zu beaufsichtigen, die Verwaltung der Kranken-, Sterbe-, Hülfs- und Sparkassen zu leiten und sich der Fürsorge für Wittwen und Waisen zu unterziehen. Die Innung kann entweder durch freiwilligen Zusammentritt herbeigeführt oder durch Beschluß der Gemeindebehörden unter gewissen Maßgaben octroyirt werden; in allen Fällen unter Bestätigung der Statuten durch die Regierung. Die Gewerbeordnung enthält dafür Normativbedingungen, welche durch Localgewerbeordnungen modificirt werden können. Ausdrücklich untersagt sind Bestimmungen, die durch Zwangsbeitritt ꝛc. in das System des Zunftzwanges zurückführen würden. Das Halten von Gewerbegehülfen ist grundsätzlich freigelassen und nur denen versagt, welche wegen eines entehrenden Verbrechens verurtheilt, in Kriminaluntersuchung oder Koncurs befindlich sind, oder welchen die Befugniß zum Gewerbebetrieb temporär entzogen war. Außerdem können Kommunalbehörden und Regierungen dies Recht entziehen mit Vorbehalt eines Recurses. Nur in einzelen bestimmten Fällen bedarf es eines Nachweises bestandener Prüfung (§. 131, 132).

Im Widerspruch damit ist aber das Gesetz vom 9. Februar 1849 unter dem Einfluß socialer Agitation in die Gesichtspunkte der Privat- und Klasseninteressen zurückgefallen, und verlangt zum selbständigen Betrieb der Mehrzahl der Gewerbe entweder den Eintritt in eine Innung nach vorgängigem Ausweis der Qualification, oder den Nachweis der Befähigung vor einer Prüfungscommission. Die Meisterprüfung soll in der Regel erst nach dem 24. Lebensjahr abgelegt werden, nach vorgängiger Lehrlingschaft und Gesellenprüfung, und nach Ablauf von drei Jahren seit der Entlassung aus dem Lehrlingsverhältniß. Es liegt darin der Rückfall in die Abgrenzung der Arbeitsbefugnisse und Beschäftigungsgebiete, welche in der heutigen Gewerbsentwickelung unausführbar, oft an das Kindische grenzt. Damit kehrt auch die Beschränkung wieder, daß die Handwerksmeister in der Regel nur Gehülfen, Gesellen und Lehrlinge ihres Handwerkes halten sollen.

In weiterer Verbindung steht die Formation sogenannter Gewerberäthe, — ein spezifischer Ausdruck der Zeitrichtung, welche widerstreitende sociale Interessen durch Wahlen und Majoritätsbeschlüsse auszugleichen und diesen socialen Gebilden staatliche Befugnisse auftragen zu können glaubte. Solche Gewerberäthe können nach Anhörung der gewerblichen und kaufmännischen Corporationen des Orts mit Genehmigung des Handelsministers gebildet werden, und zwar zu drei gleichen Theilen aus dem Handwerker-, aus dem Fabrik- und aus dem Handelsstand. Wo ein Gewerberath nicht gebildet ist, werden die Funktionen desselben von den Communalbehörden versehen. Dem Gewerberath liegt die dreifache Thätigkeit ob: (1) eines berathenden Collegiums für alle Verhältnisse des Handwerks- und Fabriken-Betriebs, (2) zu überwachen die Vorschriften über das Innungs- und Prüfungswesen, über Annahme und Behandlung der Gesellen ꝛc. und sonstige gewerbliche Verhältnisse; (3) zu entscheiden a) welche Arbeiten zu den Verrichtungen der einzelen Handwerker gehören, für deren Betrieb der Nach-

weis der Befähigung vorgeschrieben ist; b) ob ein Lehrling ausnahmsweise schon vor Ablauf der dreijährigen Lehrzeit, und ein Geselle ausnahmsweise vor Ablauf der gesetzlichen Zeit zur weitern Prüfung zuzulassen sei; c) ob eine Ausnahme von der Regel zu gestatten, wonach Handwerksmeister sich zu den technischen Arbeiten ihres Gewerbes nur der Gesellen ꝛc. ihres Handwerks bedienen dürfen; d) wie lange die tägliche Arbeitszeit der Gesellen für die einzelen Handwerks- und Fabrikzweige dauern solle (§. 49). Wider die Entscheidungen des Gewerbe-Raths findet die Beschwerde bei der Regierung statt. Die widerspruchsvolle Bildung dieser Conseils de prud'hommes führt also immer zu einer schließlichen Entscheidung des Präfecten zurück — nach dem preußischen System zur Entscheidung eines Ministers als Verwaltungsgerichtshofes letzter Instanz. Die Ziel- und Kraftlosigkeit solcher Pseudo-Selbstverwaltungsinstitutionen ist bald nach ihrer Einführung erkannt worden. Keine Ministerverwaltung hat indessen den Muth gehabt, die Mißgeburt des Gesetzes vom 9. Febr. 1849 einfach aufzuheben. Erst das sogenannte Nothgewerbegesetz vom 8. Juli 1868 greift einschneidend in der Weise allgemeiner Resolutionen in diese Verhältnisse ein, für die es noch einer eingehenden positiven Gesetzgebung bedarf.

Die ergänzenden Institutionen der englischen Gewerbegesetzgebung, welche hier noch zur Vergleichung in Betracht kommen, sind endlich

IV. Die ausführliche gesetzliche Ordnung des Lohnfuhrwesens im englischen Recht, für welche in Preußen noch kein Bedürfniß empfunden ist. Die Gesetzgebung begnügt sich damit, das Aufstellen von Wagen und Pferden an öffentlichen Orten zum Gegenstand besonderer Gewerbsconcessionen zu machen und der Ortspolizei die Aufstellung eines Tarifs dafür vorzubehalten. In Zukunft wird eine allgemeine Fuhr- und Wegeordnung auch für uns zum Bedürfniß werden.

V. Eine Meß- und Marktordnung ist schon im A. L. R. enthalten. Messen, Jahr-, Wochen-, Woll- und Viehmärkte sollen in der Regel nur in Städten abgehalten werden. Meß- und Jahrmarktsrecht kann nur der „Staat" ertheilen; die Ministerien haben die Zahl, Zeit und Dauer der Märkte festzusetzen. — Die Oberpräsidenten können die Bewilligung von Kram- und Viehmärkten ertheilen. — Wochenmärkte kann die städtische Obrigkeit unter Genehmigung der Landespolizeibehörde anordnen. — Der Marktverkehr darf nur mit solchen Abgaben belastet werden, welche eine Vergütigung für den überlassenen Raum oder Geräthschaften bilden; die Marktstandsgelder sind durch Verordn. vom 4. Oct. 1847 geregelt. — Die Gegenstände des Wochenmarktverkehrs bestimmt das Gesetz, vorbehaltlich der Befugniß der Regierung unter Genehmigung der Ministerien nach Ortsgewohnheit und Bedürfniß dies Verzeichniß zu ergänzen. — Die Marktordnung innerhalb dieser Grenzen mag die Polizeiobrigkeit unter Genehmigung der Regierung nach örtlichem Bedürfniß festsetzen.

VI. Maße und Gewichte sind geregelt durch die Gesetze vom 16. Mai 1816, 17. Mai 1856, 5. Mai 1857. Centralstelle für die Probemaße ist das Ministerium des Handels: solche werden unter Aufsicht einer Commission von Sachverständigen angefertigt und beglaubigte Exemplare bei der Akademie der Wissenschaften und beim Kammergericht niedergelegt. Außer der Normal-Aichungscommission in Berlin ist in jedem Regierungsbezirk eine Aichungscommission gebildet, bestehend aus einem von der Regierung bestellten Director, 4—6 unbesoldeten Beisitzern, welche die Stadtverordneten aus der Bürgerschaft wählen und

einem Mechanikus, den die Aichungscommission wählt, die Regierung bestätigt. Die Commissionen haben sich periodisch von der Uebereinstimmung der Probemaße und Gewichte mit denjenigen der Normal-Aichungscommission zu versichern. Unter ihrer Aufsicht sind nach Bedürfniß Aichungsämter als Communalanstalten gebildet, welche die ihnen vorgelegten Maaße, Gewichte und Waaren zu prüfen und zu stempeln haben. Die Nöthigung gestempelter Maße und Gewichte für Gewerbtreibende wird durch Ordnungsstrafen nach Ges. vom 24. Mai 1853 erzwungen und durch Revision der Ortspolizeibehörde controllirt. Die Gesetzgebung bestimmt auch die Vermessung von Steinen, Erde, Torf nach Cubikklaftern und Cubikfußen, die Stempelung der Böttchergefäße und Flaschen, der Gold- und Silberarbeiten.

Die Gewerbe- und Concessionsgesetzgebung in ihrer Gesammtheit ist auf die Verhältnisse des absoluten Staats berechnet, in welchem sie entstanden ist. Sie bringt einen überaus großen Theil der Bevölkerung in eine dauernde Abhängigkeit von den unteren Executivbeamten, macht die bürgerliche Existenz der Wahlberechtigten massenweise von den Verwaltungsstellen, in höchster Instanz von einem einzelen Minister abhängig, und schafft damit eine Kette von illegitimen Wahl- und Parteieinflüssen im constitutionellen Staat. Nur das System des selfgovernment (§. 43) kann die Abhülfe bringen

1. durch feste Localstellen (Kreisamtmänner), welche die fortlaufende Aufsicht und die thatsächlichen Feststellungen zu übernehmen haben, auf die es für die polizeilichen Gesichtspunkte der Gewerbegesetzgebung ankommt;

2. durch stehende Kreisverwaltungsausschüsse, zur Ertheilung und Entziehung der Gewerbsconcessionen, und zum Erlaß der Localverordnungen;

3. durch ernannte Departementscommissionen zur endgültigen Entscheidung der darauf bezüglichen Reclamationen.

Der Rechtsweg kann nur eine äußerliche Controlle für die Innehaltung der Grundsätze ergeben, die auf eine wirkliche Rechtsfrage auslaufen; die wichtigeren und häufigeren Fragen sind aber so sehr thatsächlicher und discretionärer Art, daß die Entscheidungen der Polizeirichter und Collegialgerichte auf einen inhaltlosen Formalismus hinauslaufen. — Die unfertigen Vorstellungen der Gesellschaft von Gemeindeordnungen und Selbstverwaltung schaffen an dieser Stelle nur „Gewerberäthe" und französische conseils, unter welchen die Präfectenverwaltung und der constitutionelle Parteiunfug erst zur vollen Entfaltung kommen.

§. 37.

A. 5. System der Sitten- und Wirthschaftspolizei.

Gn. II. §. 39. 40.

Das System der Sittenpolizei beruht in England

I. auf Strafgesetzen gegen Trunkenheit und outrage public à la pudeur. Die Trunkenheit ist in den alten Strafgesetzen mit 5 sh. gebüßt, im Rückfalle mit „Caution für gutes Verhalten". Im Polizeibezirk der Hauptstadt wird Trunkenheit, verbunden mit lärmendem oder indecentem Betragen, mit 2 £ oder

Correctionshaus bis zu 7 Tagen bedroht. Diese Straffälle bilden beinahe ein Viertel der jährlichen Polizeistrafliste. — Bordelle sind seit Heinrich VIII. nicht mehr concessionirt worden; die Fortdauer derselben beruht nur auf mangelhafter Strafverfolgung. Nach späteren Gesetzen soll auf Anzeige zweier ansässigen Steuerzahler der Gemeinde-Constable (bei 20 £ Buße) zur Strafverfolgung verpflichtet, die Kosten aus der Armenkasse ersetzt und im Fall der Ueberführung jedem der beiden Denuncianten eine Prämie von 10 £ gezahlt werden. — Die Vagrant Act bezieht sich ferner auch auf Lohndirnen in öffentlichen Straßen und auf Personen, welche vorsätzlich an öffentlichen Orten unzüchtige Drucke, Gemälde oder Darstellungen, oder in unzüchtiger schamloser Weise ihre Person öffentlich ausstellen ꝛc. Im hauptstädtischen Polizeibezirk wird Schaustellung, Verkauf, Vertheilung profaner, indecenter oder obscöner Bücher, Papiere, Drucke, Zeichnungen, Gemälde oder Darstellungen, das Absingen von dergleichen Gesängen, das Aufschreiben oder Aufmalen indecenter, obscöner Worte, Figuren oder Darstellungen, oder Gebrauch einer profanen, indecenten oder obscönen Redeweise „zum Aergerniß" der Einwohner oder Vorübergehenden mit 2 £ bedroht.

Einen langen hartnäckigen Kampf führte die Gesetzgebung gegen die Spielhäuser und die Glücksspiele. Auch dagegen sucht man die Strafverfolgung durch einen Constable auf Kosten der Armenkasse und Prämie für den Denuncianten zu erzwingen. Die neuesten Gesetze geben verstärkte Befugnisse der Polizei zum Eintritt in verdächtige Häuser und summarisches Verhaftungsrecht; der Hinderungsversuch dagegen gilt als „Beweis, daß das Haus ein öffentliches Spielhaus sei". Im hauptstädtischen Polizeibezirk sind Spielhauswirthe, Bankhalter, Croupiers mit Geldbuße bis zu 100 £ oder Correctionshaus bis zu 6 Mon. bedroht; jede in solchem Local ohne genügende Entschuldigung betroffene Person bis zu 5 £. Hand in Hand damit geht das Verbot aller Lotterie und des Spielens in fremden Lotterien (200—500 £) und der Wettbüreaus (30—100 £).

Ergänzend zu diesem System tritt die sehr alte discretionäre Gewalt der King's Bench als custos morum zum Einschreiten gegen öffentliche Acte der Unsittlichkeit, sowie die Gewalt der Friedensrichter, „Cautionsstellung für gutes Verhalten" in Fällen anstößiger Lüderlichkeit zu erzwingen.

II. Der Betrieb der Gastwirthschaft unterliegt als solcher nur den Rechtsgrundsätzen der common law, sowie der Verpflichtung zur Militäreinquartierung, Verweigerung der Klage

wegen eines Creditgebens für geistige Getränke unter 20 sh. — In ihrer Eigenschaft als Schanklocale fallen sie aber unter das Erforderniß der Gewerbsconcessionen, welches durch die Gesetzgebung der Tudors für allen Einzelverkauf geistiger Getränke eingeführt ist, und in seiner jetzigen Gestalt zwei nebeneinanderstehende Systeme bildet:

1. nach dem älteren System ist eine zwiefache Concession, ein Steuergewerbeschein und ein Polizeigewerbeschein, nothwendig für Gastwirthschaften, Restaurationen, Bierhäuser, Speisehäuser und alle sonstigen Geschäfte, welche mit einem Einzelverkauf geistiger Getränke zur Verzehrung im Local verbunden sind. Beide Gewerbescheine sind von Jahr zu Jahr zu erneuern. Der Polizeigewerbeschein wird von den Friedensrichtern in einer Specialsession ertheilt, nach 9 Geo. IV. c. 61 mit der Klausel: „Vorausgesetzt, daß er solche Getränke nicht verdünne, noch verfälsche, daß er sich nicht ungeaichter Maaße noch Gewichte bediene, daß er nicht wissentlich Trunkenheit, Spiele und anderes unordentliche Betragen in seinem Locale dulde, noch daß Personen von notorisch schlechtem Character dort zusammenkommen; daß er sein Haus nicht öffne an Sonntagen außer zur Aufnahme von Reisenden, — sondern gute Ordnung und Regel darin halte". — Die beiden ersten Uebertretungen dieser Klausel werden mit 5 und 10 £ bedroht. Im dritten Rückfall kann von der Bezirkssitzung bis auf 50 £, von der Quartalsitzung mit Jury auf Geldbuße bis 100 £ und auf Verwirkung der Concession erkannt werden. Gestattung des Verzehrs in Räumen, welche in der Schank-Concession nicht specificirt sind, wird mit 5—20 £, Gebrauch ungeaichter Gewichte mit 2 £ und Confiscation bedroht.

2. Die neuere Gesetzgebung ist bestrebt, dies System (alternativ) durch bloße Steuerconcessionen zu ersetzen, welche die Strafklauseln der polizeilichen Gewerbescheine wegen Beachtung der strengen Polizeiordnung aufnehmen, verbunden mit einem Cautionsschein mit Bürgen auf 20 £. — Indessen gerieth die Gesetzgebung in ein experimentales Schwanken. Zunächst kam man für Land- und kleinere Stadtgemeinden auf das Erforderniß eines Führungsattestes zurück, welches von sechs ansässigen Einwohnern auszustellen, von einem Armenaufseher zu bestätigen sein soll, der sich im Fall der Weigerung vor einem Friedensrichter auszuweisen hat. In London dagegen und in den übrigen Städten mit Stadtverfassung oder Parlamentswahlrecht (in welchen man weniger Gewicht auf das Attest der Nachbaren legt), wurde auf das Erforderniß

eines bestimmten Miethswerths für das Schanklocal Gewicht gelegt und Verweigerung der Concession für criminalrechtlich oder wegen Schanksteuerdefraudation bestrafte Personen vorbehalten. — Die neueste Gesetzgebung verlangt auch für den Detailverkauf von Wein und Erfrischungen nur ein Local von 68 Thaler Miethswerth, — in den Städten über 10,000 Einwohner den doppelten Miethswerth. Den Friedensrichtern ist ein Einspruchsrecht gegen die ihnen mitzutheilenden Steuergewerbscheine vorbehalten, sowie der Erlaß von örtlichen Polizeiordnungen für solche Häuser. Im Fall der dritten Uebertretung der Hausordnung kann summarisch auf Geldbuße bis 50 £, und auch auf Untersagung des Gewerbes erkannt werden, wenn die früheren Bestrafungen innerhalb der letzten 5 Jahre erfolgt sind, vorbehaltlich der Appellation an die Quartalsitzungen.

III. Oeffentliche Theater bedürfen nach 6 et 7 Vict. c. 68 einer Concession durch vier Friedensrichter in einer Bezirkssession. Die Friedensrichter sind ermächtigt Ortsregulative zu erlassen zur Sicherung der Ordnung und Schicklichkeit und zur Bestimmung der Zeit, in welcher das Theater geöffnet werden darf, — Regulative, welche von dem Minister des Innern bestätigt oder ergänzt werden mögen. Im Fall eines Tumultes oder einer Uebertretung des Regulativs können die Friedensrichter das Theater schließen. Im Bezirk der Hauptstadt und der königlichen Residenzen übt der Lordkammerherr altherkömmlich das Recht der Concessionsertheilung und zugleich eine Theatercensur, vermöge deren jedes neue Stück 7 Tage zuvor dem vom Lordkammerherrn bestellten Beamten zur Genehmigung zu übersenden ist. Dieser kann die Aufführung ganz oder theilweise untersagen bei Geldbuße und Verwirkung der Concession, — eine Befugniß, von welcher neuerdings wenig Gebrauch gemacht wird. — Theatervorstellungen in Buden und auf Märkten werden unter der Erlaubniß eines Friedensrichters oder der Marktpolizei gestattet.

Locale zu öffentlichen Tänzen, Musik oder ähnlicher Unterhaltung im Polizeirevier der Hauptstadt bedürfen einer jährlich zu erneuernden Concession nach 25 Geo. II. c. 36, bei Strafe eines disorderly house und 100 £ Buße; jeder Constable hat das Recht des Eintritts mit sehr summarischen Haftbefugnissen. Allgemein bedürfen die Locale für Billards und ähnliche öffentliche Spiele einer Polizeiconcession nach 8 et 9 Vict. c. 109. Oeffentliche Locale für politische Debatten und öffentliche Lesezimmer nach 39 Geo. III. c. 79.

IV. Die gemeinen Logirhäuser, welche kleine Räume an

arme Leute auf Tage oder Wochen vermiethen, haben neuerdings eine specielle Polizeiordnung erhalten. Sie werden einer Einregistrirung unterworfen und die Localpolizeibehörde zum Erlaß von Ortsregulativen mit Strafandrohungen, mit Vorschriften über die Zahl der aufzunehmenden Miether, über die Reinigung der Räume und periodische Visitation ermächtigt. Die Localautoritäten sind ermächtigt, die Concession wegen mangelnden Sittenzeugnisses zu versagen; eine Verurtheilung wegen dritten Vergehens gilt als Disqualification für Ertheilung der Concession.

V. Die Heilighaltung der Sonn- und Festtage ist durch eine Reihe allgemeiner Gesetze unter Strafklauseln gestellt, und beruht in noch stärkerem Maße auf der Volkssitte. In neuester Zeit haben die Bedürfnisse des städtischen Lebens, die Rücksicht auf den Reiseverkehr und das System der Eisenbahnverbindungen mancherlei Milderungen der früheren Strenge herbeigeführt. Die Handhabung fällt dem Polizeiamt der Friedensrichter anheim.

Das Gesammtsystem der Sitten- und Vergnügungspolizei reicht also wiederum nicht in das Gebiet der Centralverwaltung hinein, sondern schließt im Selfgovernment ab, mit Gerichtscontrollen für einzele wichtige Fragen der Gesetzauslegung.

In der preußischen Gesetzgebung beruht:

I. Die Sittenpolizei zunächst auf Strafgesetzen gegen Verletzung der Schamhaftigkeit, welche ein „öffentliches Aergerniß" giebt, und gegen Verkauf, Verbreitung, Ausstellung unzüchtiger Schriften und Darstellungen. (§. 150, 151 Str.-G.-B.) Die gewerbsmäßige Unzucht wird bestraft, soweit sie „den polizeilichen Anordnungen zuwiderlaufend" betrieben wird. (§. 146 Str.-G.-B.) Vorbehalten bleiben Lokalpolizeiverordnungen nach dem Ges. von 1850. Instructionen darüber sind durch Ministerialrescripte ergangen. Durch (nicht publicirte) Kabinetsorders und Reskripte von 1839—45 ist die Concessionirung von Bordellen untersagt, und die Aufhebung der bis dahin noch geduldeten angeordnet. Die (nicht publicirte) K.-O. vom 4. Okt. 1810 bestimmt, daß das Zusammenleben von Personen, denen die Ehe wegen Ehebruchs verboten ist, nicht geduldet werden solle. Durch Ministerialrescripte ohne gesetzliche Basis sollen überhaupt Konkubinate polizeilich verhindert werden, wenn sie Anlaß zu „öffentlichem Anstoß" geben.

Die einfache Trunkenheit ist nicht unter Strafe gestellt, sondern nur die Gewohnheitstrunkenheit, sofern sie zu einer Belastung der öffentlichen Armenpflege führt. (§. 119 Str.-G.-B.)

Das gewerbsmäßige Hazardspiel ist unter Kriminalstrafen gestellt, (§. 266 267 Str.-G.-B.), als Uebertretung jedes Spiel an öffentlichen Wegen oder Versammlungsorten (§. 340 Nr. 11 Str.-G.-B.)

Oeffentliche Lotterien ohne Erlaubniß des Ministers des Innern und öffentliche Ausspielungen sind mit 500 Thlr. Geldbuße bedroht (§. 268 St.-G.-B.), Privatausspielungen beweglicher Gegenstände gelten als unerlaubt. Nach Minist.-

Rescripten können auch Würfelspiele um Eßwaaren und dergl. auf Jahrmärkten ꝛc. von der Ortspolizeibehörde gestattet werden.

II. Gast- und Schankwirthschaften, Speisewirthschaften und aller Kleinhandel mit geistigen Getränken bedürfen nach K.-O. vom 7. Febr. 1835 und 21. Juni 1844 einer besonderen auf eine bestimmte Person und ein bestimmtes Lokal lautenden Polizeierlaubniß. Der Erlaubnißschein wird vom Landrath nach vernommenem „Gutachten" der Ortspolizei und Kommunalbehörde, in den Städten von der Ortspolizei nach vernommenem Gutachten der Kommunalbehörde auf ein Kalenderjahr ausgestellt und von Jahr zu Jahr verlängert. Die Erlaubniß soll versagt werden theils wegen ungeeigneter Lage des Lokals, theils wenn „die Persönlichkeit, die Führung oder die Vermögensverhältnisse" des Nachsuchenden nicht die genügende Bürgschaft eines ordnungsmäßigen Gewerbebetriebs gewähren. — Eine Prüfung der Nützlichkeit und des Bedürfnisses der Anlagen tritt hinzu für den Kleinhandel mit geistigen Getränken zum Verzehr an Ort und Stelle, Schankwirthschaften zum Genuß an Ort und Stelle und für Gastwirthschaften in Ortschaften der 4. Gewerbesteuerabtheilung. — Den Polizeibehörden ist es ferner überlassen, eine sogenannte Polizeistunde für Schankstuben und öffentliche Vergnügungsorte zu bestimmen, deren Uebertretung auch an dem Gast gebüßt wird, der nach erfolgter Aufforderung das Lokal zu verlassen sich weigert.

III. Die Veranstaltung öffentlicher Theater ist unter spezielle Concession gestellt in so discretionärer Weise, daß damit thatsächlich auch eine Art von Theatercensur verbunden werden mag. Die Ertheilung der Concessionen ist nicht den Regierungen, sondern (ohne genügenden Grund) den Oberpräsidenten überlassen. Die ambulanten Theater bei Jahrmärkten ꝛc. sind unter Concession der Orts- und Marktpolizei gestellt.

Vergnügungslokale anderer Art fallen unter die im weitesten Maße nothwendige Concessionirung aller Gastwirthschaften. Besonderer Concession unterliegen noch die Tanzvergnügungen nach einem königl. Erlaß vom 14. Nov. 1859, Circularrescripten und Local-Polizeiverordnungen.

IV. Die Sonntagsfeier ist in allgemeinen Gesetzen nur beiläufig berührt, den Bezirksregierungen aber die Befugniß beigelegt, durch Polizeiregulative die „äußere Heilighaltung der Sonn- und Festtage" mit Rücksicht auf die Ortsverhältnisse unter Strafandrohungen zu stellen. (K.-O. vom 7. Febr. 1837.) Durch nicht publicirte Kab.-Orders und Rescripte sind öffentliche Arbeiten an Sonn- und Festtagen, Jahrmärkte, Wochenmärkte, Jagden, theils unbedingt theils während des Gottesdienstes untersagt; an hohen Festtagen in der Osterwoche ꝛc. auch Bälle und Lustbarkeiten. Ergänzend tritt dazu der Erlaß von Localverordnungen nach dem Gesetz vom 11. März 1850.

Das Gesammtsystem der Sitten- und Wirthschaftspolizei legt dem Publikum keineswegs unnöthige Beschränkungen auf und wird nach Einführung des selfgovernment in die Kreisverwaltungen wahrscheinlich strenger werden als gegenwärtig. Der Hauptmangel im constitutionellen Staat ist aber die discretionäre Gewalt der executiven Polizeibeamten und des höheren Verwaltungspersonals, welche durch die massenhaften Concessionsertheilungen, Concessionsentziehungen und durch die Handhabung der Betriebs-Ordnung massenhafte und illegitime Partei- und Wahleinflüsse schafft. Die Abhülfe ist hier wie im Gebiet der Gewerbepolizei überhaupt: Bildung fester Kreisämter und die sich weiter anschließenden Institutionen des selfgovernment. — Für den Minister

des Innern wird es nur einzeler ergänzender Regulativgewalten bedürfen. Die immer wiederkehrenden Streitigkeiten über Schankcommissionen ꝛc. eignen sich ebenso wenig für ein ministerielles Decernat wie für die Petitionscommissionen und Debatten der Kammern.

§. 38.

A. 6. System der Arbeitspolizei.

Gn. II. §. 46. I. §. 78.

Schon im Mittelalter hatte sich ein zweiseitiges System der Arbeitspolizei gebildet, welches einerseits die Arbeitslöhne durch die Obrigkeit zu regeln unternahm, und selbst directen Zwang zur Arbeit übte; andererseits die Preise der nothwendigen Lebensmittel regelte, und sonstige schützende Maßregeln für die arbeitenden Klassen ergriff. Ihren Höhepunkt erreichte diese fürsorgliche Gesetzgebung in dem großen Arbeits- und Gesindegesetz 5 Eliz. c. 4, umfassend das ländliche Gesinde, die ländliche und städtische Lohnarbeit, überhaupt die Lohnarbeit in dem damaligen Kreise der Gewerbe und Manufactur. Alle „Personen ohne sichtbare Mittel des Lebensunterhaltes" können in der Regel durch die Friedensrichter gezwungen werden zu einer Lohnarbeit in Landwirthschaft oder in bestimmten Gewerben. Insbesondere findet auf Verlangen der Wirthschaftsbesitzer ein Pressen der arbeitenden Klassen zum landwirthschaftlichen Gesindedienst gegen regulirten Jahreslohn statt. Mädchen können vom 12. bis 40. Jahre zu einem jahresweisen Wirthschaftsdienst genöthigt werden. In der Erntezeit können Tagelöhner gezwungen werden beim Mähen, Binden, Einfahren, Heumachen gegen üblichen Lohn Hülfe zu leisten, bei zwei Tage Gefängniß. Das Gesetz bestimmt allgemein die Arbeitsstunden und Freistunden im Sommer und Winter. Das Verlassen einer übernommenen Arbeit wird mit 5 £ gebüßt. Im Zusammenhang damit standen eine Reihe von Strafgesetzen gegen Verbindungen zur Erhöhung von Arbeitslöhnen, combinations. — Die im Gesetz ferner anerkannte Befugniß der Friedensrichter, durch Localverordnungen die Höhe der Löhne zu bestimmen, kam stillschweigend außer Gebrauch und ist schließlich beseitigt durch 53 Geo. III. c. 40. — Auch von den sonstigen Klauseln wird zu einem directen Arbeitszwang kaum noch ein Gebrauch gemacht, der nicht in das Gebiet der Vagabunden- und Armengesetze fiele. Immer ist jedoch das Arbeitsgesetz Elisabeths noch eine Quelle latenter Gewalten der Friedensrichter

und Grundlage einer Gesinde- und Arbeitspolizei in folgenden Gruppen:

1. Das reine Hausgesinde ist nach der Usualinterpretation nicht dem Gesetz 5 Eliz. c. 4., sondern der gewöhnlichen Civiljurisdiction unterworfen. Die Gerichtspraxis bildete dafür ein ergänzendes Recht aus. In Ermangelung einer ausdrücklichen Abrede wird angenommen, daß der Gesindevertrag auf ein Jahr, jedoch mit einmonatlicher Kündigung geschlossen sei. Ohne Kündigung kann die Entlassung geschehen wegen „moralischen Mißverhaltens," wegen vorsätzlichen Ungehorsams gegen einen rechtmäßigen Befehl, wegen Versäumniß der Dienstpflicht. Entlassung ohne Grund berechtigt zu einer Lohnforderung bis zum Ende der Contractszeit resp. auf einen Monat. Ein Züchtigungsrecht gegen das großjährige Gesinde wird nicht anerkannt. Nichtgewährung der nöthigen Nahrung ist mit Criminalstrafen, wahrheitswidrige Ausstellung von Attesten, Fälschung und Aenderung ächter Atteste, sowie gewisse falsche Angaben des Gesindes mit 20 £ bedroht (event. Gef. von 1—3 Monat) mit erschwerter Appellation.

2. Für das Landwirthschaftsgesinde ist in dem Gesetz Elisabeths eine förmliche Gesindeordnung gegeben. Einseitige Entlassung ohne vierteljährige Kündigung oder ohne erheblichen, durch zwei Zeugen zu beweisenden Grund büßt die Herrschaft mit 40 Sh.; Verlassen des Dienstes andererseits oder Weigerung der Erfüllung der Dienstpflicht ist mit Gefängniß bedroht, „bis der Ungehorsame sich fügt." Beim Umzug in eine andere Ortschaft bedarf das Gesinde eines Zeugnisses unter Siegel des Gemeindevorstehers oder zweier ansässiger Einwohner, einzuregistriren bei dem Geistlichen des Kirchspieles. Ohne Vorzeigung eines solchen Attestes darf Niemand Gesinde in Dienst nehmen. Gesinde, welches in eine andere Grafschaft entläuft, wird durch Arrestbefehl verfolgt und gefänglich eingezogen „bis zur Bestellung einer Bürgschaft." Die spätere Gesetzgebung dehnt die Friedensrichterjurisdiction auf Lohn- und andere Gesindestreitigkeiten aus. Auf eidliche Klage des Arbeitsgebers wegen Uebelverhaltens im Dienst oder Weigerung einen schriftlich vollzogenen Miethscontract anzutreten oder wegen contractswidriger Entfernung aus dem Dienst kann der Schuldige zu Gefängniß von 1 bis 3 Monat Verkürzung, oder Verlust des Lohnes, oder Dienstentlassung verurtheilt werden. Andererseits kann auf eine eidliche Klage des Gesindes gegen den Hausherrn wegen Mißhandlung, Vor-

enthaltung der Lebensbedürfnisse ꝛc. der Dienstbote des Vertrages entbunden werden.

3. Gewerbe-, Handarbeiter und Tagelöhner werden durch dieselbe Gesetzgebung unter die Polizeigerichtsbarkeit gestellt wegen ihrer Lohnforderung und Uebelverhaltens im Dienst. Die geschärfte Strafe wegen Contractbruchs oder Uebelverhaltens setzt aber ein ausschließliches Dienstverhältniß voraus und gilt nicht für Arbeiter auf Stückarbeit, welche indessen nach Gesetz 5 Eliz. c. 4 wegen Nichtvollendung der Arbeit „ohne rechtmäßigen Grund" zu Gefängniß bis einen Monat und 5 £ verurtheilt werden können.

4. Gegen die Fabrikarbeiter sind zahlreiche Specialgesetze wegen Unterschlagung oder Nichtablieferung des Fabrikmaterials erlassen mit erweiterter Befugniß zur Haussuchung. Allmälig ist auch die oben gedachte zweiseitige Polizeigerichtsbarkeit über Lohnstreitigkeiten und wegen Uebelverhaltens auf die Hauptmassen dieser Arbeiter ausgedehnt worden.

In jedem Jahrhundert war die regierende Klasse Englands in Gefahr mit dieser Arbeitspolizei in französische Zustände zu gerathen. Indessen hat das Ehr- und Rechtsgefühl der höheren Stände die Zweiseitigkeit des Verhältnisses im Ganzen aufrecht erhalten. Der Geist des Friedensrichteramtes milderte nicht nur die Handhabung im Einzelen, sondern im Parlament auch die Gesetzgebung im Ganzen, welche der Arbeitspolizei folgende bedeutungsvolle Schutzmaßregeln gegenüber stellt.

1. Von erheblicher Bedeutung war es schon, daß durch das Friedensrichteramt den arbeitenden Klassen eine praktisch zugängliche Civiljustiz gegeben wurde, an welcher es in England bis zur neuesten Zeit gefehlt hat. Nach 5 Geo. IV. c. 96 tritt dazu ein Schiedsverfahren über Lohnstreitigkeiten in Gewerbe und Fabrication, sowie bei Streitigkeiten über Beschädigung der Arbeit, Verzögerung, nichtcontractlicher Ausführung, schlechte Materialien ꝛc. Durch Uebereinkunft der Parteien kann dafür jeder Friedensrichter als Schiedsmann eintreten. In Ermangelung einer Vereinbarung schlägt der Friedensrichter mehre Schiedsrichter vor, halb aus der Zahl der Arbeitsgeber, halb aus der Zahl der Arbeiter; aus jenen wählt der Arbeitsherr, aus diesen der Arbeiter je einen Schiedsmann, welche dann zusammentretend endgültig entscheiden. Können sie sich nicht einigen, so sollen sie einen Friedensrichter als Obmann angehen, welcher dann endgültig und vollstreckbar entscheidet. Kein Fabrikherr oder Agent darf dabei als Friedensrichter fungiren.

2. Alle Strafgesetze gegen die Verbindungen der Arbeiter zum Zweck der Lohnerhöhung sind, nachdem das ganze System einer Fixirung der Arbeitslöhne aufgegeben und die Macht des Capitals in vollster Gewerbefreiheit entfesselt war, durch 6 Geo. IV. c. 129 aufgehoben. Beibehalten ist nur die Bestrafung eines Zwangs oder Zwangsversuchs zur Arbeitseinstellung, überhaupt Anwendung von Gewalt gegen die Person oder das Eigenthum, Drohung, Einschüchterung oder Verhinderung anderer Personen, um sie zu nöthigen, einer Arbeiterverbindung oder einem gemeinsamen Fonds beizutreten, bei Gefängniß bis zu drei Monaten. — Ausdrücklich gestattet dagegen ist das Zusammentreten zur Berathung oder Beschlußnahme über die Höhe der Arbeitslöhne, die Zahl der Arbeitsstunden und Abschließung mündlicher oder schriftlicher Verträge über die so zu stellenden Forderungen. Die gleiche Befugniß steht aber den Arbeitsgebern zu. Jeder Theilnehmer an einer Verbindung ist verpflichtet Zeugniß abzulegen; dann aber auch straffrei. Das summarische Verfahren darüber findet vor zwei Friedensrichtern statt; Appellation nur unter Proceßcaution auf 20 £ mit zwei Bürgen.

3. Verbot des Truck- und Cottagesystems. Die bekannten volkswirthschaftlichen Folgen einer Zahlung der Löhne in Naturalien veranlaßten eine Reihe von Verbotsgesetzen, consolidirt in 1 et 2 Will. IV. c. 36, 37. Verboten ist jeder Lohncontract anders als auf Baarzahlung in Landesmünze bei 10 £ im ersten Fall, 20 £ im zweiten, Criminalstrafen im dritten. Jede Stipulation über eine Naturalverwendung der Löhne, jede Auszahlung anders als in baarem Gelde ist nichtig. An Bergleute und Grubenarbeiter ist auch die Zahlung der Löhne in Wirthshäusern für nichtig erklärt. Nichtanwendbar ist das Gesetz auf alle Gesindeverhältnisse, auf Verträge über ärztliche Hülfeleistung, auf Lieferung von Feuerungsmaterial, auf Mahlzeiten unter Dach des Mahlzeitgebers, auf Vorschüsse zu Kranken- und Unterstützungskassen. Kein Arbeitsgeber in diesen Geschäftszweigen und ebenso wenig der Vater, Sohn oder Bruder eines solchen Arbeitgebers darf als Friedensrichter fungiren; an Stelle der städtischen können dann die Grafschaftsfriedensrichter eintreten.

4. Die Fabrikgesetze des letzten Menschenalters treten den verderblichen Einflüssen der Frauen- und Kinderarbeit auf den Hausstand der arbeitenden Klassen entgegen durch positive Beschränkungen der Frauen- und Kinderarbeit, welche trotz volkswirthschaftlicher Bedenken durch die Erfolge gerechtfertigt sind. Nach den

gemachten Erfahrungen werden sie immer vollständiger über alle Hauptzweige der Arbeit ausgedehnt, welche dem strengen System der Fabrikordnungen unterliegen. Da aber die gewöhnliche Strafverfolgung gegen das nächste wirthschaftliche Interesse der Betheiligten sich nicht als ausreichend erwies, so sind an dieser Stelle 2 Staatsinspectoren und 20 Subinspectoren für den ambulanten Dienst eingeschoben, mit polizeilichen Befugnissen zur Betretung der Fabrikräume, mit dem Recht der Kenntnißnahme von allen das körperliche Wohl der Arbeiter betreffenden Lokalverhältnissen, mit den polizeilichen Rechten der Friedensrichter über die Constables, Befugnissen zur Strafverfolgung — und auch zur Straffestsetzung, concurrirend mit den Friedensrichtern ohne Appellation. Zugleich sind sie bestimmt zur periodischen Berichterstattung über den Gesammtzustand der arbeitenden Klassen und zur Information des Parlaments für die vorzugsweise auf Grundlage dieser Berichte fortschreitende Fabrikgesetzgebung.

Die zahllosen Unglücksfälle in den Bergwerken und Kohlengruben haben weiter die Einsetzung von Staatsinspektoren zur Beaufsichtigung der Bergwerke, Kohlengruben und der dazu gehörigen Gebäude und Maschinen herbeigeführt, sowie zur Controlle der gesetzlichen Vorschriften über die Verwendung jugendlicher Arbeiter und der polizeilichen Vorsichtsmaßregeln. — Für die Sicherheitsmaßregeln des Bergbaues giebt das Gesetz eine Anzahl general rules; die special rules sind von den Grubeneigenthümern selbst zu entwerfen und zur Amendirung und Bestätigung einzureichen; unterläßt dies der Grubeneigenthümer, so werden die special rules durch eine ernannte Commission von 3 Bergbauverständigen endgültig festgestellt.

5. Eine Kette zusammenhängender Maßregeln für die körperliche und geistige Entwickelung der arbeitenden Klassen bildet die Gesetzgebung des letzten Menschenalters, zunächst zur Förderung der Sparkassen, der Vereine zur gegenseitigen Unterstützung und der Associationen der kleinen Handwerker und arbeitenden Klassen. Zur Vermeidung einer unmittelbaren Einwirkung der wechselnden Ministerverwaltung auf diese Verhältnisse stellt die englische Gesetzgebung Normativbedingungen auf, und setzt einen ständigen rechtskundigen Beamten (Registrar) ein, der das Vorhandensein derselben zu attestiren hat, worauf die „Einregistrirung" erfolgt, mit welcher die Vereinsstatuten in Kraft treten. In der Regel beschränkt sich das Gesetz darauf, den Vereinen die rechtliche Handlungsfähigkeit und

die Möglichkeit eines Credits zu eröffnen mit einigen sehr bescheidenen Nachhülfen durch den Staatscredit.

In noch weiterem Maße wirksam ist die neuere Gesetzgebung über die Verbesserung des Armenwesens, des Volksunterrichtes, der Gesundheitspolizei und sonstige Maßregeln der Wohlfahrtspolizei, welche dem nachfolgenden Gebiete (Abschn. VI.) angehören.

Noch immer bildet das Ganze ein zweiseitiges System, in welchem die Gewerbefreiheit und der humanere Geist des Jahrhunderts viele Härten gemildert, und den noch fortdauernden Zwang durch eine gesetzliche Fürsorge für den schwächeren Theil auszugleichen gesucht hat. Das Gesammtsystem schließt im selfgovernment ab, und läßt für den Minister des Innern nur einige Regulativgewalten für die Thätigkeit der Fabrikinspectoren und für den Erlaß der Sicherheitsordnungen für den Bergwerks- und Grubenbetrieb übrig.

Die preußische Gesetzgebung hat die Zweiseitigkeit dieser Verhältnisse von jeher sorgfältig gewahrt in folgenden parallelen Bildungen.

I. und II. Das ländliche und das städtische Gesinde gleichmäßig umfassend ist die Allgemeine Gesinde-Ordnung vom 8. Nov. 1810 für das ganze Gebiet des Allgemeinen Landrechts ergangen, welche sich für die durchgreifende Regelung dieser Verhältnisse bis heute bewährt hat. Alles Gesinde, welches schon vermiethet gewesen, hat beim Antritt eines neuen Dienstes die rechtmäßige Aufhebung des früheren Dienstes nachzuweisen, bei Strafe und Anfechtbarkeit des Miethsvertrags. Neuzumiethendes Gesinde darf (bei 1 bis 20 Thlr. Str.) nicht angenommen werden ohne Zeugniß der Obrigkeit, daß dagegen kein Bedenken obwalte. Gleichzeitiges Vermiethen an mehre Herrschaften wird mit dem Betrag des erhaltenen Miethsgeldes gebüßt. Weigerung der Antretung des vertragsmäßigen Dienstes und Verlassen des Dienstes ohne gesetzmäßige Ursache hat Polizeizwang zur Folge, event. 2 bis 10 Thlr. Strafe. — Andrerseits soll die Herrschaft, welche ohne gesetzmäßige Ursache das Gesinde entläßt, von der Polizeibehörde zur Fortsetzung des Dienstvertrages angehalten werden, und ist im Fall der Weigerung zu Lohn, Kleidung und Kostgeld für die noch rückständige Dienstzeit verpflichtet. — „Reizt das Gesinde die Herrschaft durch ungebührliches Betragen zum Zorn, und wird in selbigem von ihr mit Scheltworten oder geringen Thätlichkeiten behandelt, so kann es dafür keine gerichtliche Genugthuung fordern." — Hartnäckiger Ungehorsam oder Widerspenstigkeit gegen die Befehle der Herrschaft seitens des Gesindes und der ländlichen Arbeiter wird nach Ges. vom 24. April 1854 mit 1 bis 5 Thlr. Geldbuße oder Gefängniß bis zu 3 Tagen bestraft, vorbehaltlich des Rechts zur Entlassung. Der Antrag darauf ist bei der „Lokalpolizei" zu stellen; wo diese zugleich Dienstherrschaft ist, beim Landrath.

Zur Controlle des Gesindes hat (wohl über Bedürfniß hinaus die Verordn. vom 29. Sept. 1846 die Gesindedienstbücher eingeführt, welche beim Antritt des Dienstes der Polizeibehörde zur Ausfertigung vorzulegen sind. Das Dienstbuch ist beim Antritt der Herrschaft vorzulegen (2 Thlr). Bei der Entlassung hat die Herrschaft ein Führungsattest einzutragen (1—5 Thlr.). Das Ver-

fahren der Polizeibehörden bei Entlassungszeugnissen, die dem Gesinde Beschuldigungen zur Last legen, normirt ein Reskr. vom 21. Nov. 1862.

Die Jurisdiction über die beiderseitigen Verhältnisse ist grundsätzlich zwar den ordentlichen Civilgerichten überlassen, jedoch unter Anerkennung des Umstandes, daß viele streitige Fragen so überwiegend auf questions of fact hinauslaufen, daß selbst das locale Einzelrichteramt dafür nicht ausreicht. Es sind dies namentlich die Fragen über verweigerte Annahme des Gesindes, verweigertes Antreten des Dienstes, verweigertes Behalten und Bleiben im Dienst, verweigertes Abziehen und Entlassen, sowie einzele Streitfragen über Erfüllung der contractlichen Verbindlichkeiten, über Livrée und Kost. In Ermangelung geeigneter Organe des Selfgovernment ist hier die Competenz der „Ortspolizei" eingeschoben mit einer Beschwerdeinstanz bei den oberen Verwaltungsbehörden. Bei dem Streit über das verweigerte Abziehen und Entlassen des Gesindes erläßt die Polizeibehörde die provisorisch vollstreckbare Entscheidung mit Vorbehalt des Rechtsweges für beide Theile.

III. Die Polizeiordnung für die Verhältnisse der Gewerbtreibenden zu den Gesellen, Gehülfen und Lehrlingen enthält (verbunden mit der Gesetzgebung über das Innungswesen) die Gewerbeordnung von 1845. Die beiderseitigen Verhältnisse sind grundsätzlich unter die ordentliche Jurisdiction, und auch die Verletzungen der Pflichten des Lehrherrn unter Strafen gestellt, eben so wie eigenmächtiges Verlassen der Arbeit, grober Ungehorsam und beharrliche Widersetzlichkeit auf Seiten des Arbeitnehmers. Wider den Willen des Lehrherrn kann das Verhältniß vor Ablauf der Lehrzeit aufgehoben werden, wenn der Lehrherr die ihm obliegenden Verpflichtungen „gröblich vernachlässigt" oder das Recht der väterlichen Zucht mißbraucht. Bei Lehrlingen von Innungsgenossen hat die Innung, bei anderen die Ortspolizei zu entscheiden, ob der Fall einer solchen „Vernachlässigung" oder eines solchen „Mißbrauchs" vorhanden ist. Die Ortsobrigkeit hat zugleich darauf zu achten, daß bei der Behandlung der Gesellen, Gehülfen und Lehrlinge Rücksicht auf Gesundheit und Sittlichkeit genommen und die nöthige Zeit für Schul- und Religionsunterricht gelassen werde. (§. 136.) Locale Festsetzungen über die tägliche Arbeitszeit versucht die Verord. vom 9. Febr. 1849. §. 49.

IV. Für die Rechte und Pflichten der Fabrikarbeiter finden im Allgemeinen die Bestimmungen der Gewerbeordnung über das Verhältniß der Gesellen und Gehülfen Anwendung (Gew.-O. §. 145). Wie in England sind dabei die Berg- und Grubenarbeiter besonders hervorgehoben. Streitigkeiten derselben aus den Arbeitsverhältnissen entscheidet der Berggeschworene vorbehaltlich des Rechtsweges. Zur Wahrung der polizeilichen Gesichtspunkte ist den Bergbehörden die Bestätigung der von den Bergwerkseigenthümern erlassenen Arbeitsordnungen vorbehalten. Betriebsführer und technische Aufseher bedürfen eines amtlichen Befähigungsattestes.

Diesen Gesichtspunkten der Arbeitspolizei stehen dann gegenüber dieselben Gesichtspunkte des positiven Schutzes und der Fürsorge für die arbeitenden Klassen, welche die englische Gesetzgebung verfolgt, mit dem anerkennenswerthen Bestreben einer Herstellung der Rechtsgleichheit. Es gehört dahin:

1. Die Zugänglichkeit des obrigkeitlichen Schutzes, welcher in unseren Ortsgerichten von jeher vorhanden war. Die Funktionen des englischen

Friedensrichters an dieser Stelle vertheilen sich unter die Localgerichte und die „Ortspolizei", gewähren aber dem Arbeiter einen stets bereiten, im Ganzen unbefangenen Schutz gegen die sociale Macht des Besitzes.

2. Die Strafgesetze über die Arbeiterverbindungen, welche gegen Arbeitseinstellungen und andere Handlungen zum Zweck der Lohnerhöhungen oder Aenderungen der Arbeitsbedingungen erlassen waren (Gew. O. §. 182 ꝛc.), werden durch neueste Gesetze und Gesetzentwürfe aufgehoben, und nur die nothwendigen Strafklauseln gegen Gewaltthätigkeiten der Arbeiter unter sich und gegen die Arbeitsgeber nach dem Vorbild der englischen Gesetzgebung vorbehalten. So sehr die wirthschaftlichen Nachtheile der Strikes für beide Theile sich fühlbar machen, so sind sie doch unvermeidlich zur Aufrechterhaltung des gegenseitigen Rechtsverhältnisses und als Sicherheitsventil gegen sociale Agitationen weitergehender Art.

3. Das Truck und Cottage-System hat sich in den deutschen Arbeitsverhältnissen nicht in der bedenklichen Weise entwickelt wie in England, und ist von der Gesetzgebung im Ganzen wohl genügend vorgesehen. Es gehört dahin auch das Verbot des Creditirens von Waaren an Fabrikarbeiter (V.-O. vom 9. Febr 1845, §. 50—55).

4. Entsprechend den englischen Fabrikgesetzen ist über die Beschäftigung jugendlicher Arbeiter in den Fabriken das publicirte Regulativ vom 9. März 1839 und das Ges. vom 16. Mai 1853 ergangen, mit einer Reihe von ministeriellen Instruktionen von 1853 und 1854. Kinder unter 12 Jahren dürfen in Fabriken und Bergwerken überhaupt nicht beschäftigt werden. Es werden ferner Vorschriften über die Dauer der Arbeitsstunden, über die Beaufsichtigung und zum Schutz der jugendlichen Arbeiter in Bezug auf Gesundheits-, Bau- und Sittenpolizei hinzugefügt. Für Gesellen und Lehrlinge ist eine allgemeine Einwirkung nach diesen Gesichtspunkten der Ortspolizei in der Gew.-O. von 1845 vorbehalten. Wie in England wird diese Gesetzgebung einer fortschreitenden Ausdehnung bedürfen. — Zur Abwehr der Lebensgefahr des Berg- und Grubenbaus ist in Preußen zeitig die Staatsgewalt eingetreten durch technische Ausbildung der bauleitenden Beamten und Regulative. Die Bergpolizei erscheint jetzt codificirt in dem Berggesetz vom 24. Juni 1865 §. 196 — 209, ergänzt durch locale Regulative. Der Handelsminister ist indessen befugt, soweit die Gesetze nicht entgegenstehn, jede bergpolizeiliche Vorschrift durch einen förmlichen Beschluß außer Kraft zu setzen. Auch das Finanzministerium concurrirt in Regulativen zur Verhütung der mit dem Abbau von Steinkohlenflözen verbundenen Gefahr, zur Verhütung der Unglücksfälle durch stickende Wetter ꝛc.

5. Zur positiven Förderung des Wohls der arbeitenden Klassen sind zunächst die gewerblichen Unterstützungskassen durch Gesetz vom 3. April 1854 mit Zwangsbeitritt nach Ortsstatuten gefördert. Insbesondere bestehen für die Berg-, Hütten- und Salinenarbeiter sogen. Knappschaftskassen mit Zwangsbeitritt nach Ges. vom 10. April 1854. Die Verwaltung der Bergbau-Hülfskassen ist durch Ges. vom 5. Juni 1863 den Bergwerksbesitzern überlassen; jedoch unter Bestätigung des Handelsministers für die Verwaltungsstatuten, für welche das Gesetz Normativ-Bedingungen vorschreibt. — Einer besonderen gesetzlichen Begünstigung erfreut sich das System der Sparkassen, welche auch als Kreis- und Gemeindeinstitute unter Garantie der Communalverbände errichtet werden mögen, unter Bestätigung der Statuten durch Regierung

und Oberpräsidenten. Für Lebensversicherungs-, Aussteuer-, Kranken-, Altersversorgungs-, Wittwen- und Waisenpensionskassen ist die Genehmigung des Königs vorbehalten, jedoch zum Theil dem Oberpräsidenten delegirt. — Für die neueren öconomischen Associationen, Vorschußvereine, Vereinigungen zum Ankauf von Lebensbedürfnissen und Produkten beschränkt sich die Gesetzgebung (deutsches Genossenschaftsges. vom 4. Juli 1868) auf den richtigen Gesichtspunkt, ihnen die nothwendige juristische Handlungsfähigkeit und die Möglichkeit des Credits zu eröffnen. — Noch umfassender und dem englischen System im Ganzen überlegen ist die preußische Gesetzgebung über das Volksschulwesen und die Gesundheitspolizei, welche im Abschnitt VI. und X. folge.

Das Gesammtsystem der Arbeitspolizei gereicht dem absoluten Staat keineswegs zur Unehre; freilich mit ansehnlicher Ausdehnung der administrativen Gewalten. Das übermäßig ausgedehnte Bestätigungsrecht der höheren Verwaltungsstellen läßt sich ermäßigen durch gesetzliche Normativbedingungen und das englische Registrirungssystem. Die discretionären Entscheidungen der Polizei lassen sich durch das System des Selfgovernment ersetzen; doch wird sich für das Gebiet der Arbeitspolizei eine alternative Stellung empfehlen, so daß beiden Theilen die Wahl bleibt, entweder den Kreislandrath oder den Beamten des Selfgovernment anzugehen (§. 43). Die ministerielle Verwaltung wird sich auf ein Regulativrecht und Bestätigung von Statuten zurückführen lassen.

§. 39.

A. 7. System der Wege-, Fluß- und Canal-Polizei.

Gn. II. §. 42, 43, 55.

Schon aus dem normannischen Verwaltungsrecht datiren strenge Wegeordnungen, jetzt consolidirt in den Wegegesetzen von 1836 und 1862, 5 et 6 Will. IV. c. 50; 25 et 26 Vict. c. 61, von welchen in dies Gebiet nur die Wegepolizeiordnung gehört.

1. betreffend „Unfug und Beschädigungen an Landstraßen": neue Anpflanzungen an einem öffentlichen Fahrweg, oder in Entfernung von 15 Fuß vom Centrum, müssen auf Antrag des Wegeaufsehers von der Gemeinde niedergehauen und weggeräumt werden (bis 10 sh. Str.). Auf Antrag des Wegeaufsehers kann eine Bezirkssitzung auch darüber befinden, ob schon vorhandene Bäume oder Hecken am Wege schädlich sind, und deren Beseitigung anordnen (40 sh.), oder auf Kosten des Eigenthümers ausführen lassen. Aenderung oder Störung der vorhandenen Wegeanlagen, Gärten, Abzugscanäle, Brücken ist mit Ersatz der Wiederherstellungskosten und Strafe des Dreifachen bedroht. Eingriffe in das Wegegebiet mit Wiederherstellungskosten und 40 sh.; Neuanlagen von uneingehegten Gruben, Schachten, Dampfmaschinen, Rammgerüsten in Entfernung von 25 yards mit 5 £ pro Tag; Brennöfen in einer Entfernung von

15 yards, Mühlen innerhalb 50 yards. Allgemein mit Schadenersatz und Buße bis 5 sh. sind bedroht folgende Contraventionen: vorsätzliches Reiten, Viehtreiben, Fahren, Karren auf dem Fußwege, Beschädigungen der Straßen, der Einhegungen, Pfosten, Geländer, Mauerwerke; absichtliche Hinderung der Fußpassage; Beschädigung der Grenz- oder Prellsteine; Abgraben oder Niedertreten der Böschungen; Beschädigung der Brücken, Meilensteine; — Ball- und andere Spiele auf Landstraßen zur Hinderung der Passanten; Aufstellung von Gerüsten, Buden ꝛc.; Anmachung eines Feuers oder Abschießung eines Feuergewehrs innerhalb 50 Schritte von der Mitte der Straße; Ablagerung von Holz, Steinen, Stroh, Dung, Asche, Kehricht; Ableitung von Schmutz und Jauche aus benachbarten Grundstücken; — endlich allgemein alle „vorsätzlichen Obstructionen der freien Passage". — Auf der Straße betroffenes Vieh kann gepfändet werden mit 1 sh. Pfandgeld und Schadenersatz. — Auch die gesetzliche Breite der Wege, die Setzung von Wegeweisern und Meilensteinen ist Gegenstand der allgemeinen Ordnung.

2. Fahrordnung auf den Landstraßen. Jedes „Fuhrwerk zum Gebrauch auf Landstraßen" soll mit Vor- und Zunamen, Charakter und Wohnort des Eigenthümers in leserlichen Buchstaben, einen Zoll hoch, bezeichnet sein (40 sh.). Kein Wagenführer darf mehr als ein Fuhrwerk fahren. Als Uebertretungen der Wagenführer (5—10 £ event. Gef. bis zu 6 Wochen) werden gebüßt: Beschädigungen von Personen oder Sachen auf der Landstraße durch Nachlässigkeit oder vorsätzliches Uebelverhalten, Verlassen des Wagens (so, daß der Führer „die Leitung des Geschirres außer Hand läßt"), Stehenlassen des Fuhrwerks zur Verstopfung der Passage; Nichtausweichen den entgegenkommenden Geschirren (nach der linken Seite); vorsätzliche Hinderung des Vorbeifahrens; vorsätzliche Hinderung oder Unterbrechung der freien Passage; überschnelles Reiten oder Fahren „zur Gefährdung von Leib und Gliedern passirender Personen". — Wagenführer, welche ihren Namen zu nennen weigern, werden mit Gefängniß bis zu drei Monaten bedroht. — Jede unbekannte Person kann wegen aller solcher Uebertretungen ergriffen und einem Friedensrichter vorgeführt werden.

In besonderen acht bis zwölfmal jährlich stattfindenden Bezirkssitzungen der Friedensrichter sollen die obgedachten Streitigkeiten wegen Lichtung der Anpflanzungen ꝛc. entschieden und die Reparaturorders erlassen werden, welche im Zusammenhang mit der Wegepflicht der Gemeinden (§. 49) zu erörtern sind.

Eine analoge Wege-Polizei-Ordnung gilt für die Kunststraßen, welche in der Regel auf Local-Acten beruhen, ergänzt durch die allgemeine Chaussee-Ordnung 3 Geo. IV. c. 126. Die Klauseln der Wege-Ordnung sind hier noch verschärft: auf Chausseen soll kein Wagenführer unter 13 Jahren geduldet werden; die Construction der Räder, von welcher ein höheres oder niederes Chausseegeld abhängt, ist gesetzlich normirt, mit Vorschriften über Hemmschuhe 2c. Zur Beitreibung der Chausseegelder darf der Einnehmer pfänden und das Pfand nach 4 Tagen verkaufen. Streitigkeiten über Wegegeld oder Pfandgebühr entscheidet ein Friedensrichter. Die Chausseebeamten können unbekannte Uebertreter einem Friedensrichter vorführen.

Eine analoge Polizei-Ordnung kommt in den Pflasterungs-Acten vor, analog den Chausseeordnungen, jetzt consolidirt in 10 et 11 Vict. c. 34.

Analoge Klauseln erscheinen auch in der Eisenbahn-Consolidations-Acte, insbesondere eine summarische Bestrafung der Locomotivführer, Conducteure, Wärter, Träger, oder Diener, welche betrunken im Dienst oder in Uebertretung irgend einer Vorschrift der Statuten oder sonst bei einer vorsätzlichen Handlung oder Unterlassung betroffen werden, durch welche „eine Person oder Eisenbahnanlage gefährdet“ oder die Passage der Maschinen oder Wagen gehindert wird. Der so Betroffene kann von jedem Beamten der Gesellschaft und jedem Constable ergriffen und einem Friedensrichter vorgeführt werden zur Bestrafung bis 10 £ (event. Gef. bis zwei Monat) gegen den Uebertreter, Theilnehmer oder Gehülfen.

Einfacher gestaltet sich die Wasserwegepolizeiordnung für öffentliche Flüsse und Canäle mit Strafklauseln über feuergefährliche Handtirungen, reglementswidrige Einnahme und Auswerfen von Ballast, mit erweiterten Befugnissen der Polizeibeamten zur Durchsuchung und Verhaftung. Zwei Friedensrichter, sowie die Polizeiverwaltungen der Städte sind ermächtigt, auf Antrag der Eigenthümer eines Gewässers besondere Constables für dies Gebiet aus Personen, welche die Interessenten vorschlagen, zu ernennen und amtlich zu verpflichten.

Für das Gebiet der Themse gilt noch eine besondere Gewerbsordnung der Miethsschiffer, welche als Gilde von Alters her mit dem Gewerbs-Monopol bestehen. Die Statuten derselben unterliegen der Revision von Bürgermeister und Rath in London und der Bestätigung durch einen Reichsrichter; der Tarif wird durch den Stadtrath unter Bestätigung des Staatsministeriums (privy council) festgestellt.

Die zahlreichen Strafklauseln gegen Uebelverhalten der Bootsmänner gehören vor den Lord Mayor, oder einen Stadtrath, oder einen Friedensrichter.

Das Gesammtsystem endet demnach im Gebiet des selfgovernment und der ordentlichen Jurisdiction, ohne in das Verwaltungsgebiet des Ministers des Innern hineinzureichen.

Die analogen Systeme in Preußen begreifen

I. eine stückweise Wegepolizeiordnung. Die Wegeordnung beruht zur Zeit auf einigen Grundzügen des Allg. Landrechts, weit überwiegender auf Provinzial- und. besonderen Wegeordnungen. Eine allgemeine Wegeordnung ist seit 1820 vorbereitet, aber nicht zu Stande gebracht. Ein theilweises Surrogat dafür bilden zunächst die Strafklauseln des codificirten Polizeirechts. Wegen Polizeiübertretung (§. 344 Str.-Ges.-B.) wird bestraft, wer in Städten oder Dörfern „übermäßig schnell fährt oder reitet", auf öffentlichen Straßen oder Wegen das Vorbeifahren Anderer muthwillig hindert; wer Thiere „mit Vernachlässigung der erforderlichen Sicherheitsmaßregeln" stehen läßt oder führt. — Außerdem sind besondere Polizeiverordnungen zur Sicherheit und Ordnung auf öffentlichen Straßen vorbehalten, deren Uebertretung mit Geldbuße bis zu 20 Thlr. oder Gefängniß bis zu 14 Tagen bedroht ist (§. 345, 344 Nro. 8 Str.-G.-B.). Den Polizeibehörden ist die Erhaltung der „Reinlichkeit" der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze zur Pflicht gemacht, und die Uebertretung der darüber ergangenen Polizeiverordnungen (Str.-G.-B. §. 348 Nro. 8) unter Contraventionsstrafen gestellt.

Ein Schutz der Wege gegen Beschädigungen und Verhinderungen der Passage ist in zerstreuten Gesetzen nothdürftig gewährt, namentlich gleichmäßige Wagengeleise eingeführt, das Abgraben oder Abpflügen der Wege untersagt, das Ausweichen der Fuhrwerke, das Vorbeifahren unter Strafen gestellt, die Aufstellung von Wegweisern, Meilenzeigern u. dgl. geregelt. Ueber die Entfernung der Mühlen von den öffentlichen Wegen ist den Regierungen der Erlaß von Polizeiordnungen vorbehalten. Vielfach ist in der Praxis die Analogie der Zusatzbestimmungen zum Chausseegeldtarif für zulässig erachtet, und durch Ges. vom 12. März 1853 der Handelsminister ermächtigt worden, „auf Antrag einer Provinzial- oder Kreisvertretung" die Polizeiordnung für Chausseen auch auf andere Landstraßen zu übertragen.

II. Eine Wegepolizeiordnung für die Chausseen, fast in der Ausführlichkeit der englischen Wegeordnung, ist in der Verordn. vom 17. März 1835 und der C.-O. vom 12. April 1840 ergangen, betr. die Breite des Radbeschlages bei schwereren Ladungen, das Maß der Belastung für gewerbmäßiges Fuhrwerk, die Breite der Ladung, Form der Hufeisen, Spurhalten 2c., — unter entsprechenden Strafandrohungen. Die Ueberwachung ist den Zoll- und Steuerbeamten, den Wegegeldeinnehmern, Wegeaufsehern und Wärtern, den Polizei- und Forstbeamten übertragen. Die Zusatzbestimmungen des Chausseegeldtarifs vom 29. Febr. 1840 enthalten ferner Polizeivorschriften zur Verhütung der Beschädigung und zur Sicherheit des Verkehrs gegen das Schleppen von Holz, Pflügen und Eggen, gegen Hemmung, Sperrung, Verengung der Fahrbahn, Niederlegung von Gegenständen, Hinwerfen von Unrath, Füttern, Anbinden, Weidenlassen und Treiben von Vieh, Reiten und Fahren außer der Fahrbahn, Ackern am Grabenrande, Ausweichen, überschnelles Fahren und Reiten, vernachlässigte Aufsicht über das

Fuhrwerk, Aneinanderbinden von mehr als zwei Fuhrwerken. — Gegen das Umfahren der Hebungsstellen enthält schon das Allg. Landrecht II. 15 §. 129 die Strafe des Vierfachen, sowie Bestimmungen über Anhaltung, Pfändung, Untersuchung und Bestrafung. Specielleres über die Chaussee geld contraventionen enthält der Chausseetarif von 1828 und 1840. Im Ganzen ist diese Polizeiordnung auf das normale System der Strafklauseln und Polizeigerichte bereits zurückgeführt. Die V.-O. vom 7. Juni 1844 hatte für Chausseegeldübertretungen ein „Submissionsverfahren" eingeführt, welches durch die neuere Strafproceßgesetzgebung beseitigt ist; jedoch wird durch Ges. v. 14. Mai 1852 Landrath und Ortspolizei zu einer vorläufigen Strafverfügung, vorbehaltlich des Rechtsweges, ermächtigt.

III. An Stelle einer allgemeinen Ufer-, Strom- und Canalordnung stehen besondere Gesetze, in der Regel ergänzt durch Regulative. Als Normalgesetz erscheint die unter den Rheinuferstaaten vereinbarte Schiffahrtspolizeiordnung vom 9. Mai 1864. Außerdem bestehen Strom- und Uferordnungen für die wichtigeren anderen Flüsse. Ergänzende allgemeine Bestimmungen enthält schon das Allg. Landrecht: ein Verbot von Anlagen, welche die Schiffahrt hemmen, einschränken, verändern, sowie gegen Wasserbaue, Wasserleitungen, Wasch- und Badehäuser, neue Brücken ohne Staatsgenehmigung. Das Recht unverbundenes Holz auf schiffbaren Strömen zu flößen ist als Regal vorbehalten, dagegen der Staat verpflichtet für die zur Schiffahrt nöthigen Anstalten zu sorgen. — Eine weitere allgemeine Ergänzung ergiebt der landespolizeiliche Theil des Gesetzes vom 28. Febr. 1843 über die Benutzung der Privatflüsse: ein allgemeines Verbot des Einwerfens von losen Steinen, Erde und anderen Materialien in die Flüsse; Anlegen von Flachs- und Hanfröthen; Zuleitung des von Färbereien, Gerbereien ꝛc. benutzten Wassers, wenn dadurch eine „erhebliche Belästigung des Publikums" verursacht wird.

De lege ferenda ist fühlbar der Mangel einer allgemeinen Wegeordnung, da die Wegepolizei zum Theil abhängig ist von der Gestaltung der Wegebaulast, die nur nach einem durchgreifenden System von Realsteuern und selfgovernment geordnet werden kann. So lange die Communalsteuern in dem wüsten System des „Herkommens" belassen werden, ist eine Wegeordnung so wenig wie eine Wegepolizeiordnung zu Stande zu bringen, so sehr beide ein Bedürfniß der heutigen Verkehrsverhältnisse bilden. (§. 49.) Unter wirklichem selfgovernment wird auch dies Gebiet sich von der laufenden Verwaltung des Ministers des Innern und des Handels ausscheiden, und mit einigen Gerichtscontrollen decentralisiren lassen.

§. 40.

A. 8. System der Jagd- und Fischerei-Ordnungen.

Gn. II. §. 44. 45.

Nach zahlreichen Umänderungen beruht die neue Jagdordnung 1 et 2 Will. IV. c. 32 auf folgenden Grundsätzen:

1. Die Qualification zur Jagd ist nicht mehr Vorrecht

gewisser Besitzweisen, sondern steht Jedem zu, der einen Jagdschein bei der Steuerbehörde löst. Die Taxe beträgt 21½ Thlr. Gold für den jährlichen Jagdschein; für den Wildheger nur 7½ Thlr., wenn er persönlicher Diener eines Herrn ist, der einen vollen Jagdschein gelöst hat. Der Jagdschein ertheilt die Befugniß zur Jagd auf eigenem Boden; vorbehalten bleiben hergebrachte Rechte des Gutsherrn zur Jagd auf gemeinschaftlichem Gemeindeland. Bei verpachteten Grundstücken bleibt es dem Grundherrn, wenn nicht ausdrücklich mitverpachtet. Jeder Jagende ist verpflichtet, auf Verlangen des Grundeigenthümers oder eines Steuerbeamten seinen Jagdschein vorzuzeigen und Abschrift davon nehmen zu lassen, bei 20 £ Strafe für den Fall der Weigerung oder falschen Angabe. Besitzern eingehegter Ländereien ist die Tödtung von Hasen im Eingehegten ohne Jagdschein gestattet.

2. Die Einhaltung der nach Verschiedenheit des Wildes gesetzlich bestimmten Schonungszeit wird durch Polizeibuße von 20 sh. für jedes Stück erzwungen.

3. Als summarische Jagdübertretungen werden bestraft: Jagen ohne Jagdschein oder Gebrauch von Flinten, Jagdhunden, Jagdgeräthschaften, in der Absicht zu jagen, ohne Jagdschein (5 £ und 20 £ Steuerstrafe); Zerstörung der Eier von geschütztem Geflügel (5 sh. pro Stück); unbefugtes Betreten fremden Bodens in der Absicht zu jagen (40 sh., unter erschwerenden Umständen 5 £). Uebertreter, welche einen andern Uebertreter denunciiren, oder Zeugniß ablegen, sollen straffrei bleiben. Appellation findet nur statt, wenn der Verurtheilte in Haft bleibt oder Proceß-Caution mit Bürgen bestellt. — Uebertreter, welche Namen und Wohnort zu nennen sich weigern, dürfen festgenommen, einem Friedensrichter vorgeführt, jedoch nicht über 12 Stunden detinirt werden. — Die schwereren Jagdvergehen gehören vor die ordentlichen Strafgerichte.

4. Ein Recht zur Bestellung von Wildhegern ist vorbehalten den Besitzern eines alten Rittergutes (manor), in Wales dem Besitzer eines Grundstücks von 3000 Thlr. G. Rente. Der Wildheger wird unter Handschrift und Siegel des Gutsherrn bestellt „zur Hegung des Wildes“ und mit der Befugniß zu jagen für die Herrschaft oder für bestimmte in der Bestallung genannte Personen. Er muß dem Kreissecretär angezeigt und einregistrirt werden, und hat dann das Recht der Beschlagnahme von Jagdhunden, Netzen, und Geräthschaften von Personen ohne Jagdschein; — das Recht, einen fremden Jagdhund zu erschießen, wird von den Gerichten nur

anerkannt, wenn es zur Erhaltung des Wildes im einzelen Fall nothwendig gewesen.

5. Der Wildhandel ist an eine Polizei-Concession und einen Steuergewerbeschein gebunden; der erstere von den Friedensrichtern in den kleineren Bezirkssitzungen für ein bestimmtes Local zu ertheilen und jährlich zu erneuern. Wildhändler, welche Wild von Personen ohne Jagdschein kaufen, verwirken 10 £; Personen, welche Wild an unconcessionirte Händler verkaufen, 2 £ für das Stück, diejenigen welche Wild von Anderen als concessionirten Wildhändlern kaufen, 5 £ für das Stück; doch dürfen Gastwirthe unmittelbar von Personen mit Jagdschein kaufen.

Analog gestalten sich die Fischerei-Ordnungen, welche zwar nicht durch ein System von Jagdscheinen, wohl aber in anderen Richtungen zu Verwickelungen führen.

1. Die Gesetzgebung über die Hegungszeit und Schonung der Brut war von Alters her sehr specialisirt mit Verboten gegen den Gebrauch zu enger Netze und gegen das Einfangen junger Fische unter einer gesetzlich bestimmten Länge (1—20 £). Daneben ist den Quartalsitzungen die Befugniß vorbehalten, Hegungstage mit Strafen von 5—15 £ festzusetzen und nach Bedürfniß Conservators zu ernennen. Ein Specialgesetz für die Hegungszeit des Lachses erging in 24 et 25 Vict. c. 109. In der Themse steht dem Bürgermeister und Rath von London als „Conservator" die Feststellung der Fischerei-Ordnung zu, unter Bestätigung des Lordkanzlers und der Präsidenten der Reichsgerichte. Der Stromvogt und seine Assistenten können jederzeit die Fischerboote betreten, reglementswidrige Netze, Instrumente und Waare in Beschlag nehmen, und summarisch über die kleineren Straffälle erkennen, mit Appellation an Bürgermeister und Rath.

2. Die Polizeistrafgesetze gegen unbefugtes Fischen und Angeln sind consolidirt in 7 et 8 Geo. IV. c. 29.: Angeln bei Tageszeit ist mit 2—5 £ bedroht; doch kann sich der Eigenthümer des Wassers auch die Angelgeräthschaften zueignen, womit eine weitere Bestrafung wegfällt. Fischdiebstahl aus Privatgewässern ist mit 5 £ bedroht; Diebstahl in eingehegtem Wasser an Wohnhäusern mit Criminalstrafen.

3. Der Fischhandel in London und die Versorgung der Stadt mit frischen Fischen ist Gegenstand zahlreicher Gesetze, in Verbindung mit der Fischergilde von London. Die Art des Schiffstransports, die Ausstellung zum Verkauf geregelt, und Lieferungs-

verträge an Zwischenhändler verboten. Der Gesammtverkehr der Fischmärkte in London ist durch sehr specielle Local-Gesetze geordnet.

Das ganze System der Jagd- und Fischerei-Ordnung beschränkt sich demnach auf ein Ordnungsstrafrecht mit Popularklagen, ohne in das Verwaltungsgebiet des Ministers des Innern hineinzureichen.

In Preußen hat das Jagdgesetz vom 31. Oct. 1848 das Jagdrecht auf fremdem Grund und Boden aufgehoben. Die Ausübung des nunmehr jedem Grundbesitzer zustehenden Rechts ist jedoch durch das Jagdpolizeigesetz vom 7. März 1850 dahin beschränkt, daß

1. die eigene Ausübung der Jagd nur auf Besitzungen von einem zusammenhängenden Flächenraum von wenigstens 300 Morgen, auf eingefriedigten Grundstücken, Seen oder Teichen zugelassen wird; Gemeinden oder Corporationen müssen solches durch einen angestellten Jäger oder durch Verpachtung ausüben.

2. Alle übrigen Grundstücke eines Gemeindebezirks bilden einen gemeinschaftlichen Jagdbezirk, dessen Interessenten durch die Gemeindebehörden vertreten werden, so daß nach deren Beschluß die Jagd entweder ruhen, oder durch einen Jäger ausgeübt, oder verpachtet werden mag.

3. Jeder, welcher die Jagd ausüben will, bedarf eines auf ein Jahr und auf die Person lautenden Jagdscheines, der von dem Landrath gegen Abgabe von 1 Thaler zur Kreiscommunalkasse auf 1 Jahr ertheilt wird. Der Jagdschein kann versagt werden:

a) Solchen, von denen eine unvorsichtige Führung des Schießgewehrs oder Gefährdung der öffentlichen Sicherheit „zu besorgen" ist.

b) Solchen, welche der Ehrenrechte für verlustig erklärt oder unter Polizeiaufsicht gestellt sind.

c) Solchen, welche wegen eines Forst- oder Jagdfrevels oder wegen Mißbrauchs des Feuergewehrs bestraft sind.

Die Aufsichtsbehörden halten sich auch berechtigt zur Rücknahme des Scheines, wenn im Lauf des Jahres die Bedingungen der Ertheilung aufhören.

4. Rücksichtlich der Hege- und Schonzeit sind die älteren allgemeinen Gesetze und Provinzialverordnungen wiederhergestellt. Die Uebertretung derselben wird in der Jagdpolizeiordnung (§. 18) unter Strafe gestellt. Ebenso die Nichtbeachtung der Vorschriften über die Lösung der Jagdscheine und sonstige Uebertretungen der Jagdpolizeiordnung (§. 16. 17). Die Strafbestimmungen gegen Wilddiebstahl und unbefugtes Jagen enthält das Strafgesetzbuch §. 217. 274—277. 347 Nr. 11.

Connex der Jagdordnung ist die deutsche Bildung der Forstpolizeiordnungen, welche in England in den Hintergrund tritt wegen der geringen Bedeutung des Hochwaldes. Die sehr ausführlichen Provinzial-Forstordnungen haben sich aus dem praktischen Leben gebildet und bewegen sich in der Regel in dem normalen Gange der Strafandrohungen, der Strafverfolgung durch die administrativen Forstbeamten, der Entscheidung durch die Einzelrichter (Forstgerichte) oder der ordentlichen Gerichtsbehörden. Innerhalb des Gesammtsystems der Agrargesetzgebung und nach den Erfahrungen der westlichen Provinzen wird sich sogar die Wiederherstellung einiger allgemeinen Forstkulturgesetze rechtfertigen, die jetzt in den östlichen Provinzen nur auf Regulativen der Bezirksregierung nach Ges. vom 11. März 1850 beruhen. In einem neugebildeten System des selfgovern-

ment können die localen Polizeiämter die vorläufigen Straffestsetzungen übernehmen, an Stelle des jetzigen Strafregistrirungssystems in den Forstgerichtstagen.

Zum Schutz und zur Verbesserung der Fischerei sind schon im A. L. R. I., 9 Polizeivorschriften ergangen, — zahlreicher in den provinziellen Fischereiordnungen, betreffend die Innehaltung der Laichzeit und das Verbot gewisser Fischerzeuge. Die Strafbestimmungen gegen unberechtigtes Fischen enthält das Strafgesetzbuch.

De lege ferenda läßt sich das noch übrige Gebiet der discretionären Beamtengewalten beseitigen, alle definitive Entscheidung auf das Polizeirichteramt und die ordentlichen Gerichte zurückzuführen, die Ertheilung der Jagdscheine dem ständigen Ausschuß der Kreisverwaltung überlassen.

§. 41.

A. 9. Das System der Strafverfolgungen.

Gn. II. §. 64. 65. I. §. 124.

An die Einzelgebiete der Friedensbewahrung schließt sich noch die durchgreifend allgemeine Function der Strafverfolgung als Theil des englischen selfgovernment. Schon im normannischen Verwaltungsrecht ist die Strafverfolgung ein Haupttheil der Friedensbewahrung, ursprünglich mit folgenden Unterscheidungen:

Die Rügepflicht der Gemeinden wegen eigentlicher Criminalfälle wurde jener Zeit durch die Sheriffs und reisenden Richter erzwungen, welche periodisch die Gemeindeverbände zu versammeln hatten, um durch vereidete Ausschüsse denunciatorisch die Vergehen und deren Urheber festzustellen. In der weiteren Fortbildung formirte sich daraus die große Jury und die Urtheilsjury in Strafsachen mit den nothwendigen Zwischenorganen.

Die kleinen Polizeigerichte in dem turnus vicecomitis und in den örtlichen courts leet dagegen hatten die doppelte Aufgabe der „inquisitio" für die schwereren Straffälle, der Urtheilsprechung in den leichteren Bußfällen, welche beide Functionen später der Hauptsache nach auf die Friedensrichter übergegangen sind.

Nach diesen Arbeitstheilungen blieb nur noch eine beschränkte Rüge- und Verfolgungspflicht der Kreise und Gemeinden zurück: nominell, sofern die Gemeinden noch immer verpflichtet sind, auf erfolgtes Aufgebot den flüchtigen Verbrecher zu verfolgen (hue and crye); reell indem die Strafverfolgung als erzwingbare Bürgerpflicht behandelt wird. Die praktische Gestalt derselben ist nun folgende:

1. Im summarischen Prozeß schreitet der Friedensrichter

auf Privatdenunciation ein, zu welcher jeder Privatmann im Besitz der Ehrenrechte als common informer befugt ist; das Privatinteresse, der Denunciantenantheil und die ergänzende, oft unter Strafe gebotene Thätigkeit der constables und Armenaufseher ersetzen die Polizeianwaltschaft; ergänzend dauert noch fort die Pflicht der constables, amtliche Anzeige (presentments) bei den Sessionen der Friedensrichter anzubringen.

2. Bei den ordentlichen Strafgerichten sorgt der Friedensrichter am Schluß der Voruntersuchung dafür, eine Person zur weiteren Verfolgung der Anklage zu bestellen. Die alte Rügepflicht der Gemeinde beschränkt sich also jetzt auf die vom Friedensrichter bezeichnete Person. Kraft seiner Amtsgewalt nöthigt er den Damnificaten, oder den Hauptzeugen, oder einen Kirchspielsbeamten, oder eine sonst geeignete Person die ergänzenden Funktionen eines „Anwalts für die Krone" mit den Rechten und Pflichten der Staatsanwaltschaft zu übernehmen, unter Bestellung einer Proceßcaution. In dem herkömmlichen Formular derselben verpflichtet sich der Bestellte zu einer bestimmten Geldsumme dafür, daß er „die Anklage bei der nächsten Sitzung vorbringen, dort Zeugniß ablegen und den Gerichtshof nicht verlassen werde ohne Urlaub." Diese Verpflichtung wird gleich der Zeugenpflicht behandelt; der Weigernde kann gefänglich abgeführt werden „bis zur nächsten Session". Für die Durchführung der Anklage mag sich der Prosecutor eines rechtskundigen Anwalts bedienen, dessen Gebühren aus der Kreiskasse (jetzt aus der Staatskasse) ersetzt werden. Auch die Gerichtsecretaire sind verpflichtet gegen eine kleine Gebühr Assistenz bei Formulirung der Anklage zu leisten. Ein indirekter Zwang liegt ferner in dem Grundsatz der common law, daß Niemand zu einer Civilentschädigungsklage aus felony zugelassen wird, bevor er als Prosecutor die Strafklage verfolgt hat. Ergänzend pflegen Vereine und Gesellschaften im Privatinteresse oder von Gesichtspunkten der Politik, Sittlichkeit und Religion aus einen rechtskundigen Anwalt zur Verfolgung gewisser Klassen von Vergehen zu bestellen. Häufig übernimmt auch ein Gemeindevorsteher, ein unbesoldeter oder besoldeter Constable das Amt. In einigen Städten hat man neuerdings den Stadtschreiber gegen eine fixirte Remuneration dafür engagirt, welcher denn die formelle Einleitung der Sache und das Engagement eines Anwalts übernimmt. — Nur bei ungewöhnlichen Todesfällen tritt die amtliche Pflicht des Coroner ein, mit einer Jury aus der Nachbarschaft den Thatbe-

stand festzustellen und für die Verfolgung des von der Jury bezeichneten Thäters zu sorgen. (Gn. II. §. 4).

In der so gestalteten Strafverfolgung hat sich die Staatsverwaltung auf eine controllirende und ergänzende Thätigkeit zu beschränken, welche sich seit dem Schluß des Mittelalters zu einer Kronanwaltschaft, dem Attorney General und dem Solicitor General, mit einigen Nebenämtern, gestaltete. Die Controlle wird in dem Sinne geübt, daß der Kronanwalt:

1. Strafverfolgungen durch ein Noli prosequi bis zum Urtheil niederschlagen kann, — eine Befugniß, welche principiell daraus abgeleitet wird, daß die im Namen des Königs erhobene Anklage eine staatliche Befugniß ist und bleibt. Als Controlle gegen Mißbrauch wirkt der Wechsel der Kronanwaltschaft mit den Ministerien und in der „Verantwortlichkeit" gegen das Parlament.

2. Der Kronanwalt kann sehr wichtige Strafverfolgungen selbst übernehmen, was in der Regel nur auf Antrag der Friedensrichter, in Ermangelung eines geeigneten Privatprosecutor, und verhältnißmäßig selten geschieht. Der Kronanwalt fungirt dann persönlich als Prosecutor mit analogen Rechten wie jeder Counsel for the prosecution, vorbehaltlich einiger besonderen Ehrenrechte.

3. Der Generalfiscal im Finanz-Ministerium übernimmt nicht nur Strafverfolgungen wegen Verletzung der Finanzgesetze, sondern fungirt auch als Generalfiscal der übrigen Departements, beispielsweise zur Verfolgung von Anklagen wegen schwerer Gewaltthätigkeiten gegen Polizeibeamte. In diesen Fällen pflegt ein gewöhnlicher Anwalt von dem betheiligten Verwaltungsdepartement bestellt zu werden, welcher der erhaltenen Instruktion gemäß, wie ein gewöhnlicher Prosecutor verfährt. Die Theilnahme des Kronanwalts beschränkt sich auf einen Beirath beim Engagement des Anwalts und über rechtliche Vorfragen.

4. Wegen einiger fiscalischer Vergehen, gewisser Amtsvergehen, Libellanklagen und gemeingefährlicher misdemeanours (niemals wegen felonies) findet eine fiscalische Klage ex officio auch ohne Vorentscheidung der Anklagejury statt, welche sich jährlich auf ein Paar Fälle zu beschränken pflegt.

Die Mitwirkung der Ministerialdepartements bei der Strafverfolgung beschränkte sich demnach auf die hierauf bezüglichen Beschließungen. In neuester Zeit tritt dazu die Befugniß der Ministerien, die Kostenregulative der Strafverfolgung festzusetzen.

Das englische Prinzip der concurrirenden Befugnisse der

Strafverfolgung durch Private, Vereine, Gemeindebeamte, Grafschaftsverwaltung und Kronanwälte macht eine Verschiebung der Handhabung der Strafgesetze im Interesse der Parteiverwaltungen unmöglich. Dies System bildet das Fundament des englischen Grundsatzes der „absoluten Geltung des Gesetzes" gegen die Beamten wie gegen die Unterthanen. Beiläufig erwähnt ist die Verirrung des letzten Menschenalters, nach welcher die Strafverfolgung bei einigen Uebertretungen der Vereins- und der Preßgesetze der Kronanwaltschaft ausschließlich vorbehalten werden soll; doch ist diese Anomalie bis jetzt unpraktisch geblieben.

Das deutsche System der Strafverfolgung ist in nothwendiger Verbindung mit der Gerichtsverfassung entstanden. Die Zersplitterung des deutschen Gemeindelebens machte die Fortbildung der Rügegerichte zu einer Anklagejury, wie überhaupt alle kräftigen Gemeindeinstitutionen in einem größeren Staatsganzen, unausführbar. Die peinliche Gerichtsordnung Kaiser Karls V. versuchte zwar noch eine „Klage von Amtswegen" mit Hülfe der Unterbeamten des Gerichts zu bilden. Die Zersplitterung in viele tausend kleine Gerichte machte aber in Deutschland die Bildung einer Staatsanwaltschaft neben den Gerichten unausführbar. Lange Zeit fehlte sogar das Personal zur Besetzung der zahllosen kleinen Richterämter. Es blieb daher der Praxis nichts weiter übrig, als (anstatt der Einschiebung eines unfähigen Unterbeamten) das Anklageamt mit dem Richteramt selbst zu verbinden, und so den schwerfälligen deutschen Inquisitionsprozeß zu bilden, der mit allen seinen Gebrechen und Mißbräuchen noch in lebendiger Erinnerung steht.

In Frankreich dagegen war die königliche Gewalt stark genug, die Strafverfolgung in Verbindung mit der Polizeigewalt allmälig zu centralisiren, und in dem procureur royal und den Generalprocuratoren einflußreiche Organe der Strafverfolgung zu schaffen. Der amtliche Ankläger cumulirt sich hier mit allen Mißbräuchen des Inquisitionsprozesses, welche dadurch noch verschlimmert werden. Erst Napoleon I. bringt die Staatsanwaltschaft in Verbindung mit den beweglichen, glänzenden Formen eines öffentlich-mündlichen Anklageprozesses und der Jury einerseits, — mit einer beweglichen und wirksamen Polizeieinrichtung andererseits, — formirt daraus eine centralisirte police judiciaire im Gegensatz der decentralisirten englischen prosecution, — und schafft damit Einrichtungen, welche der modernen Gesellschaft ohne jede Zumuthung persönlicher Thätigkeit die energische Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und zugleich Garantien der persönlichen Sicherheit in liberalen Institutionen zu gewähren versprechen. Unläugbar hat auch die so gestaltete Staatsanwaltschaft in den absoluten Staaten Deutschlands seit 1815 sich als ein wohlgeordnetes, zweckmäßiges Institut bewährt.

Bei der Grundreform des Strafverfahrens in Preußen durch die V.-O. vom 2. 3. Januar 1849 war es theils die Gewohnheit der rheinischen Juristen, theils Mangel an politischer Erfahrung, welche diese Einrichtungen auch unter den Parteieinflüssen eines constitutionellen Staats für zulässig hielt. Ohne jedes ernste Bedenken wurde die ganze Strafverfolgung von den Gerichten abgelöst, ausschließlich in die Hände entlaßbarer Staatsanwälte gelegt, und mit diesen

zur „Disposition" der zeitigen Ministerverwaltung gestellt. Sogar die Verfolgung aller Polizeiübertretungen wurde in commissarischen Polizeianwälten monopolisirt, und der staatlichen Polizeiverwaltung einverleibt. Niemand schien zu bemerken, daß der Grundcharakter des Strafrechts und Strafverfahrens damit umgewandelt, die Sanction der ganzen bestehenden Rechtsordnung zur Disposition der Minister gestellt, die Verantwortlichkeit der Beamten, die politischen und Preßvergehen, die Vereins- und Preßgesetze einer parteimäßigen Handhabung preisgegeben, und durch angeblich „constitutionelle" Einrichtungen der Polizeistaat formell begründet wurde. Man verfuhr dabei so unbefangen, daß selbst die Anstandsrücksichten und Ermäßigungen, mit denen die Napoleonische Einrichtung ihren eigentlichen Charakter verdeckt, wie die Befugnisse der Anklagekammer, Strafverfolgungen auch von Amtswegen anzuordnen, die Concurrenz einer „Civilpartei" neben der Staatsanwaltschaft, die Schicklichkeitsrücksichten, welche dem Staatsanwalt im Plaidoyer den Schein der Unparteilichkeit wahren, als unnöthige Zuthaten weggelassen wurden (oben S. 165. 166). Nur die als Amtseinrichtung zweckmäßige Unterordnung der Criminalpolizei unter die Beamten der Staatsanwaltschaft wurde aus dem französischen System **nicht** aufgenommen; statt ihrer vielmehr ein lahmes System der Requisition zwischen Staatsanwaltschaft und administrativer Polizei, unter Beibehaltung der alten Ressortverhältnisse.

Wenn nach längerer Erfahrung diese Einrichtungen noch festgehalten werden, so handelt es sich um Interessen, welche von entgegengesetzten Seiten aus sich begegnen. **Dafür** sind die Beamteninteressen, welche sich in der neuen Einrichtung festgesetzt haben, und für die ganz neue, dem deutschen Gerichtswesen fremde Einrichtung die „bewährte" Integrität und Unparteilichkeit des „preußischen Beamtenthums" beanspruchen. **Dafür** ist der mangelnde Rechtssinn einer „conservativen" Partei, welche durch die Besetzung der einflußreichen Stellen im Staat diese Gewalten auch ferner für sich nutzbar zu machen glaubt. **Dafür** ist am nachtheiligsten die Trägheit der Erwerbsgesellschaft, die durch Staatsanwaltschaft und police judiciaire auf bequemste Weise ohne jede persönliche Zumuthung den constitutionellen Staat d. h. die Geltung ihrer Interessen zu verwirklichen glaubt. Dazu kommt die Vorliebe der rheinischen Jurisprudenz für ihre Institutionen und das Beamteninteresse der Richter und Anwälte an praktisch bequemen Geschäftsformen. Dazu endlich die Unklarheit, mit der die Opposition gegen die Staatsanwaltschaft eine sogenannte „Privatklage" aufstellen will, welche mißverständlich in eine Anklage aus **Privatinteresse** und zur **Privat**genugthuung, und damit in ein allerdings unhaltbares System zurückfällt. Aus diesen Gründen verfolgen auch die neueren Strafproceßentwürfe hartnäckig die Tendenz, den Polizeistaat durch centralisirte Anklage, centralisirte Voruntersuchung centralisirte police judiciaire und Polizeianwaltschaft noch fester zu begründen als bisher.

De lege ferenda bedarf es erst eines durchgeführten Systems des selfgovernment, (Kreisämter, ernannte Kreisverwaltungskörper, collegialische Magistrate), mit denen allein die Functionen der Strafverfolgung verbunden werden können, sowie alle übrigen Functionen der Sicherheitspolizei, zu welcher die Staatsanwaltschaft als Theil gehört. Es sollte dabei nicht mehr von „Privatanklage" gesprochen werden, welche mit dem heutigen Strafrecht überhaupt unvereinbar ist; sondern die Reform kann nur darin bestehen, die **verantwortlichen öffentlichen** Functionen der Staatsanwaltschaft wieder zu persönlichen Bürgerpflichten

zu erheben, und Kraft des Gesetzes mit den größeren Kommunalverbänden zu verbinden.

Dies vorausgesetzt ist an die Stelle der Polizeianwaltschaft zur Verfolgung der Uebertretungen grundsätzlich die Popularklage zu setzen. Das Interesse der Betheiligten genügt in diesen Fällen principaliter um das Polizeirichteramt in Thätigkeit zu setzen. Wo weder ein Privatinteresse noch ein irgendwo empfundener Mißstand irgend Jemanden veranlaßt als Informer aufzutreten, da wird die Polizeigerichtsbarkeit auch in der Regel ruhen können, wie sie auch in England in Millionen von Fällen Jahr für Jahr ruht auf diesem Gebiet, wo nicht absolute Gebote der Rechtsordnung sondern relative Gesichtspunkte des öffentlichen Wohls und der Bequemlichkeit walten. Ergänzend aber werden diese kleinen Strafverfolgungen zu einer Amtspflicht der Vollziehungsbeamten des selfgovernment zu erheben, und den höheren Beamten (Kreisverwaltung, Kreisamtmännern, Magistraten), die gesetzliche Befugniß beizulegen sein, ihre Unterbeamten zur Erhebung der Polizeiklage „anzuweisen". Die commissarischen Polizeianwälte werden dadurch vollkommen ersetzt sein. Für das Staatsinteresse wird es genügen, den Staatsanwalten ein concurrirendes Recht der Strafverfolgung einzuräumen.

Schwieriger ist die Gestaltung der Anklage für Verbrechen und Vergehen im ordentlichen Criminalverfahren. Das englische System eines Privatprosecutor wird an den Gewöhnungen unserer Gesellschaft scheitern, und leidet auch in der That an praktischen Mängeln und Lücken. Anwendbar aber, und dem althergebrachten System der „Denunciation" im deutschen Strafverfahren entsprechend, ist die concurrirende Strafverfolgung durch Private, Gemeindebeamte und Staatsbeamte in folgender Weise:

1. Die Strafverfolgung durch Privatpersonen wird in der Regel als zulässig erscheinen, und verliert jedes erhebliche Bedenken, wenn damit verbunden wird der Anwaltszwang, die Verantwortlichkeit für tergiversatio und calumnia und die Pflicht zur Cautionsbestellung nach Ermessen des Voruntersuchungsrichters. Nur gewisse Categorien von Verbrechen werden vorsichtshalber davon auszunehmen sein. Bei Verfolgung von Betrug, Sachbeschädigung und in einigen anderen Fällen wird nach der jetzigen Fassung der Gesetze eine Zustimmung der Staatsanwaltschaft zu erfordern sein.

2. Die Kreisverwaltungen können durch einen von ihnen zu bestellenden Strafanwalt die Strafverfolgungen als Regel übernehmen, und damit die jetzige Staatsanwaltschaft der Kreisgerichte größtentheils ersetzen. Thatsächlich wird dann die Strafverfolgung (wie in England) als ein Ehrenamt der freien Advokatur erscheinen, losgelöst von den wechselnden Parteirichtungen der Staatsverwaltung, und dafür in Verbindung gesetzt mit den größeren selbständigen Körpern der Communalverwaltung. Ergänzend wird der stehenden Kreis- und Provinzialverwaltung (§. 43) die Befugniß beizulegen sein, ihre Beamte und Private zu einer Strafverfolgung, analog der Zeugenpflicht zu zwingen.

3. Concurrirend ist die Strafverfolgung durch Beamte der Staatsverwaltung nothwendig in einer controllirenden und concurrirenden Stellung. Keine Ministerverwaltung kann darauf verzichten; und schon mit Rücksicht darauf wird die jetzige Oberstaatsanwaltschaft durchgängig beizubehalten sein; vielleicht auch „Staatsanwälte" für die großen Stadtgerichte. In diesen Fällen wird die exekutive Polizei den Befehlen der Staatsanwaltschaft unmittelbar unter-

zuordnen, in den übrigen das bisherige Verhältniß der Anträge und Requisitionen beizubehalten sein. Wichtig wird die Beibehaltung eines Staatsbeamten auch zu dem Zweck, um dem prosecutor zu den öfter noch nothwendigen Ergänzungen des Vorbereitungsverfahrens Assistenz zu leisten. Für fiskalische Interessen, internationale Fragen und einige besonders geartete Fälle wird das ausschließliche Recht der Verfolgung durch die unmittelbaren Staatsanwälte beizubehalten sein.

Unverkennbar führt diese Aenderung der Amtseinrichtungen aber zu Aenderungen des Verfahrens, sofern der öffentliche Ankläger auch ein von Privaten oder Gemeinden bestellter Advokat sein kann. Die dadurch nöthigen Aenderungen werden aber der Staatsanwaltschaft gerade die zweideutige Stellung abstreifen, welche die französische magistrature von Alters her an sich hat. Die Pflicht keinen „Unschuldigen zu verfolgen", ist die Pflicht eines jeden Friedensbeamten. Die Functionen der Strafverfolgung sind darum nicht minder wichtig und nicht minder ehrenvoll, wenn sie vor Gericht in der einfachen Stellung des höheren Verwaltungsbeamten der Polizei auftreten, und den verworrenen fremden Begriff eines „Gesetzeswächters" aufgeben. Die weitergehenden Autoritätsbefugnisse, Functionen zu Gunsten des Angeklagten ꝛc., welche die französische Einrichtung dem Staatsanwalt beilegt, gehören zum deutschen Richteramt, und sollen dabei bleiben.

Die Staatsbildung steht hier an einem Scheideweg. Gewiß ist es „praktisch" ausführbar durch das System der police judiciaire alle Strafverfolgung und Friedensbewahrung in dem Staatsbeamtenthum zu concentriren, den Communen und den Privaten jede persönliche Mühe und Steuerlast zu ersparen. Der selbstgefälligen Flachheit der Gesellschaft werden diese Einrichtungen immer beifallswerth erscheinen. Allein die Centralisation der Strafverfolgung, Centralisation der Voruntersuchung, und der police judiciaire, sind im constitutionellen Staat unabänderlich dem directen Parteimißbrauch offengelegt. Die französische Auffassung des Staatsanwalts als Vertreter der verletzten „Gesellschaft" enthält in naiver Offenheit den Kern der Sache: Unterordnung des Staats unter die Interessen der herrschenden Gesellschaft, d. h. das Fundament des Polizeistaats. Wer dagegen die Bildung eines festen öffentlichen Rechts im Ernst will, muß auch die Zumuthungen übernehmen, welche die Strafverfolgung an persönliche Mühe und Steuerkraft stellt, wenn sie als Theil des selfgovernment unabhängig von der Ministerverwaltung werden soll.

Naheliegend, aber unpraktisch ist der Mittelweg, welcher dem Staatsanwalt eine unabsetzbare richterliche Stellung geben, und die Strafverfolgung damit von der zeitigen Ministerverwaltung unabhängig zu stellen glaubt. Ein hierarchisches System von Einzelbeamten kann die so erstrebte Selbständigkeit überhaupt nicht gewinnen; das Wesen der Sicherheitspolizei insbesondere widerstrebt derselben. Keine Ministerverwaltung kann daher beweglicher Organe der Strafverfolgung entbehren, welche ihren Befehlen zu gehorchen haben. Neben den independenten Staatsanwälten würde die Centralverwaltung ihre eigenen Organe bilden müssen.

Das richtige Ziel der Strafverfolgung, alle Kraft und Beweglichkeit der französischen Staatsanwaltschaft zu wahren, und doch die Stellung eines einseitigen Partei-Instruments aufzuheben, ist nur durch das englische System der Strafverfolgung im selfgovernment zu finden. Die durch den Grundsatz der

concurrirenden Strafverfolgung (Private, Gemeinden, Staatsbeamte) sich ergebende Energie der Strafverfolgung wird sich aber in Deutschland wie in England als praktisch nothwendig ergeben.

§. 42.

A. 10. System der Strafvollstreckung (Grafschaftsgefängnisse).

Gn. II. §. 62. I. §. 75.

Ein ergänzendes Element der „Friedensbewahrung" bildet endlich ein Theil der Strafvollstreckung von alten Zeiten her.

Das normannische Verwaltungsrecht hatte den Vicecomes zum Hauptbeamten der Strafvollstreckung gemacht, wofür die Grafschaften und analoge Stadtverbände auch die nöthigen Einrichtungen und Kosten beschaffen mußten. Nach Einsetzung der Quartalsitzungen der Friedensrichter als ordentliche Strafgerichte erließen diese ihre Anweisung wegen der Strafvollstreckung, ebenso wie die Reichsgerichte, an den Sheriff, welcher inzwischen selbst ein Beamter des selfgovernment geworden war.

Aus der Armengesetzgebung seit der Reformation ging ferner ein System von Landarmen- und Arbeitshäusern (Correctionshäusern) hervor, welche von Hause aus als polizeiliche Einrichtungen in den Geschäftskreis der Friedensrichter fielen. Das praktische Bedürfniß führte aber dazu, die Correctionshäuser auch als Strafgefängnisse zu benutzen. Die neuere Gesetzgebung stellt beide Klassen im Allgemeinen gleich, mit der Maßgabe, daß Schuldgefangene nur im Grafschaftsgefängniß, Vagabunden nur im Correctionshaus untergebracht werden dürfen.

Das daraus hervorgegangene sehr mangelhafte Mischsystem wurde verbessert durch die umfassende Gefängnißordnung 4 Geo. IV. c. 64, welche dann wieder durch die Gefängnißordnung 1865, 28 et 29 Vict. c. 126, ersetzt ist. Jede Grafschaft und jede Stadt mit gesonderter Polizeiverwaltung und eigener Grafschaftssteuer soll ihr Grafschaftsgefängniß und ihr Correctionshaus haben oder ein solches gemeinschaftlich mit einem benachbarten Verbande beschaffen. Der Kreis resp. Stadtverband trägt die Kosten der Locale, der Einrichtung, der Beamten und des Unterhalts der Gefangenen, jedoch neuerdings mit einem ansehnlichen Staatszuschuß. Dem entsprechend sind:

I. Die Quartalsitzungen der Friedensrichter die ordentliche Verwaltungsbehörde, mit der Beschließung über Neubau und bauliche Veränderungen, über welche in öffentlicher Sitzung

nach vorgängiger dreimaliger Bekanntmachung Beschluß zu fassen ist. Sie überwachen ferner die Ausführung der Gefängnißordnung, insbesondere des im Gesetz vorgeschriebenen Classificationssystems, nach welchem männliche und weibliche Gefangene, Schuldner, Vagabunden, Strafgefangene und Untersuchungsgefangene, schwerere und leichtere Strafgefangene zu sondern sind. Sie haben endlich das Anstellungsrecht der Gefängnißbeamten und die Feststellung ihres Etats.

II. Als Curatorium für die Verwaltung des einzelen Gefängnisses wird von den Quartalsitzungen ein Ausschuß von 2 oder mehren Friedensrichtern ernannt, Visiting Justices, deren Namen dem Minister des Innern einzureichen sind. Ein Curator muß das Gefängniß mindestens 3 Mal im Quartal besichtigen, die Baulichkeit prüfen, Controlle führen über Classificirung, Beaufsichtigung, Beschäftigung, Unterricht der Gefangenen; über Amtsführung und Betragen der Beamten; über Führung und Zustand der Gefangenen; über alle Ausgaben der Gefängnißverwaltung, über alle Arten von Mißbräuchen. — Dem Gesetze beigefügt ist die Hausordnung in 104 Artikeln, enthaltend alle Einzelheiten, welche sich in der Praxis der Verwaltungsregulative bewährt haben, für Disciplin, Diät, Kleidung, Bettung, Beschäftigung, Gesundheitspflege, Gottesdienst, Unterricht, Annahme von Besuchen, — sodann die näher formulirten „Gefängnißvergehen", für welche die Jurisdiction bis zu 3 Tagen enger Haft dem Director, die höheren Strafen den Friedensrichtern zustehen. Jeder Curator und jeder andere Friedensrichter kann in diesen Fällen auf engen Gewahrsam bis zu einem Monat erkennen.

III. Die executiven Gefängnißbeamten, der Director, der Geistliche, der Gefängnißarzt und die Unterbeamten werden von den Quartalsitzungen ernannt und entlassen. Die Specialinstructionen der einzelen Beamten, denen Kraft des Gesetzes alle Befugnisse der Constables beigelegt werden, sind in dem Gesetz specificirt. Der Director hat den Quartalsitzungen Bericht zu erstatten, sich dort persönlich einzufinden und auf Verlangen die Fragen der Friedensrichter über seine Verwaltung eidlich zu beantworten.

Der ursprünglich sehr beschränkte Antheil der Staatsverwaltung ist Hand in Hand mit der Uebernahme eines großen Theils der Strafvollstreckungskosten ansehnlich erweitert zu folgenden Befugnissen:

1. Die Baupläne unterliegen der Bestätigung oder Abänderung durch den Minister des Innern; ein Generalbauinspector ist

dafür als berathende Autorität der Kreisbehörden bestimmt, welcher an den Minister gutachtlich berichtet. Auch Verträge verschiedener Gefängnißverwaltungen wegen Uebernahme von Gefangenen bedürfen der Bestätigung des Ministers.

2. Lokalverwaltungen, welche bestimmten gesetzlichen Anforderungen nicht genügen, wird auf Certificat des Ministers der jährliche Staatszuschuß entzogen; wenn aber 4 Jahre hindurch gewissen Haupterfordernissen des Gesetzes nicht genügt ist, kann in einem gesetzlich geordneten Verfahren der Minister die Schließung eines Gefängnisses durch Resolut aussprechen, welches im Staatsanzeiger zu publiciren ist.

3. Zu der gesetzlichen Haus- und Geschäftsordnung mögen die Quartalsitzungen Zusatzartikel erlassen für Speisung und Verpflegung der Gefangenen und andere Nebenpunkte, unter Bestätigung des Ministers; kommen derartige Regulative nicht zu Stande, so kann der Minister solche unmittelbar erlassen.

4. Zur fortlaufenden Staatscontrolle wird das Amt der fünf Generalinspectoren geschaffen, um „sammt und sonders jedes Haus zu visitiren und zu inspiciren", und darüber am 1. Februar alljährlich dem Minister einen Bericht zu erstatten zur Vorlegung beim Parlament. Der Minister kann auch jederzeit selbst Visitation halten oder andere Personen durch schriftliche Anweisung dazu autorisiren.

5. Dem Staat und der Centralverwaltung vorbehalten bleiben die Staatsgefängnisse für schwere Freiheitsstrafen, welche dem deutschen System der Zucht- und Festungsstrafen entsprechen (§. 44).

Fast ganz gleichartig ist die Verwaltung der Kreisirrenhäuser unter die Quartalsitzungen und Visiting Justices gestellt. Als Incidentpunkt der Gesundheits- und Armenpflege wird diese parallele Bildung unten (§. 48) zu berühren sein.

In Deutschland war das System der Strafvollstreckung mit der Gerichtsverfassung verbunden, und zwar mit dem Richteramt, nicht wie in Frankreich mit einem administrativen ministère public. Als aber nach Entwickelung des Systems der Freiheitsstrafen umfassendere Einrichtungen nöthig wurden, fanden sich die Gerichte so zersplittert, daß das Gefängnißwesen nur Gegenstand der Staatsadministration werden konnte. Es ist einleuchtend, daß die Patrimonialgerichte dafür ungeeignet waren; und ebenso fehlte es an Kreis- und großen Communalverbänden, um eine angemessene Gefängnißverwaltung zu führen und die Kosten dafür zu bestreiten.

In Preußen erscheint daher das Gefängnißwesen selbstverständlich als unmittelbarer Gegenstand der Staatsverwaltung, dessen oberste Leitung sich zwischen dem Minister des Innern und der Justiz theilt.

1. Zum Ministerium des Innern und den Regierungen als Mittelbehörden gehören die Zuchthausstrafanstalten, einige größere Centralgefängnisse und die Polizeigefängnisse. Nach Rescr. vom 17. Dec. 1829 war eine jährliche Revision durch gemischte Commissionen der Regierungen und Obergerichte angeordnet, später die Concurrenz der Obergerichte aufgehoben, durch C.-O. vom 29. April 1840 aber die Dirigenten der Criminalsenate wiederum zu einer jährlichen Revision über Disciplin und Beschäftigung verpflichtet. Für die Zuchthäuser gilt das für die Anstalt zu Rawicz erlassene Reglement vom 4. Nov. 1835, welches durch nicht publicirte C.-O. vom 24. Juni 1837 auf alle Zuchthausanstalten ausgedehnt wurde. (Für die Stadtvoigtei in Berlin und einige Centralgefängnisse ist ein besonderes Reglement erlassen.) Das Rawiczer Reglement enthält die Hausordnung und die Instruction für den Director und die höheren Beamten. Die Sträflinge bilden zwei Klassen, — die zweite für Rückfällige und solche, welche sich in der Anstalt schlecht führen, — mit verschiedener Behandlung in Kleidung und Arbeit. Hauptgrundsatz ist das Gebot des Schweigens und des Zwangs zur Arbeit nach festgesetzter Tagesordnung. Im Uebrigen ist Haus- und Tagesordnung, Beköstigung, Ueberverdienst 2c. genau regulirt. Durch Gesetz vom 11. April 1854 sind auch Arbeiten außerhalb der Anstalt zulässig erklärt.

2. Zum Justizministerium gehört die einfachere Verwaltung der Gerichtsgefängnisse für Untersuchungs-, (Schuld-) und Strafgefangene, welche nur zu „Gefängnißstrafe" verurtheilt sind. In unterer Instanz sind diese Anstalten unter Aufsicht der Appellations- und Kreisgerichte gestellt nach einer vom Justizminister erlassenen Instruction vom 24. Oct. 1837. Diese auf Grund der Criminalordnung §. 76 erlassene Instruktion bestimmt die Trennung der Untersuchungs- und Strafgefangenen, die Trennung in zwei Kategorien leichterer und schwererer Vergehen, die Absonderung der Geschlechter und der jugendlichen Gefangenen. Hausordnung, Beköstigung und Behandlung sind etwas milder als in der Zuchthausordnung gehalten, Disciplinarstrafen und Disciplinarbefugnisse näher bestimmt.

De lege ferenda bedarf es einer ausführlicheren Gesetzgebung über die Vollstreckung der Freiheitsstrafen. Die Bestimmungen des Strafgesetzbuchs enthalten nur allgemeinste Grundzüge unter Offenlassung der wichtigsten Einzelheiten. Die Regulativgewalten gehen zur Zeit so weit, daß sie durch Anwendung oder Nichtanwendung des Systems der Isolirhaft 2c. 2c. der Strafe einen ganz veränderten Charakter geben, so daß es eines anderen Strafmaßes in der Gesetzgebung bedarf. Trotz der Zweifel über die Einzelheiten des verbesserten Straf-Systems reichen die bisherigen Erfahrungen doch wohl hin, um die Hauptgrundzüge gesetzlich zu fixiren und danach das Strafmaß in den Strafgesetzen zu bemessen.

An dem System der Verwaltung wird indessen wenig zu ändern sein. Nach der Entwickelung unserer Strafjustiz werden die Strafvollstreckungskosten für eigentliche Criminalstrafen den Kreis- und Stadtverbänden nicht aufzuerlegen sein; für eine Kreisverwaltung würde also die ökonomische Basis fehlen. Die nothwendige Rechtscontrolle für die Gefängnißverwaltung wird vielmehr durch eine gemischte Commission von höheren Verwaltungs- und richterlichen Beamten (Staatsraths-Abtheilung) zu bilden sein, denen die Regulativgewalten der Ministerien in der Hauptsache zu delegiren sein werden.

Dagegen kann das englische System eine sehr vereinfachte Anwendung finden auf die Vollstreckung der polizeilichen Uebertretungsstrafen und die

Verwaltung der Polizeigefängnisse, für welche auch die Kosten von den Kreisverbänden übernommen werden können. Ein Curatorium aus der stehenden Kreisverwaltungsbehörde (in den Städten aus dem Magistrat) ernannt, wird sich ebenso zur Anstellung der Beamten, wie zur laufenden Aufsicht und zur Controlle der Hausordnung eignen und für die Ministerverwaltung nur ergänzende Regulativbefugnisse übrig lassen.

§. 43.

B. 1. Die ausführenden Organe der Friedensbewahrung nach dem System des selfgovernment.

Gn. II. 27—31. §. 66—71.

Die Zusammenfassung dieser umfangreichen Systeme der inneren Landesverwaltung (§. 33—42) ergiebt, daß das Verhältniß zwischen Staatsverwaltung und selfgovernment seit der Einsetzung des Friedensrichteramts sich allmälig umgekehrt hat, so daß den Grafschafts- und Stadtbehörden die selbständige Handhabung der Friedensbewahrung überlassen, und die Staatsverwaltung (der Minister des Innern) in eine controllirende Stellung mit gemessenen Regulativgewalten zurückgetreten ist. Die Zusammenfassung in diesem Gebiet hat daher das System des selfgovernment voranzustellen in seinen drei Hauptstufen:

I. Die „Localpolizei" des selfgovernment beruht hauptsächlich auf dem Amt des Constable in einem stetigen Zusammenwirken mit den Friedensrichtern als den decretirenden Beamten. Das in früheren Jahrhunderten angesehene Amt des Constable entsprach ursprünglich dem Schulzenamt in den norddeutschen Landgemeinden. Seine uralte Grundlage bilden die Amtspflichten, welche das normannische Verwaltungsrecht dem „Praepositus und den geschworenen Männern der Gesellschaft" aufzulegen pflegte. Die Parlamentsstatuten der spätern Zeit häufen diese Amtsfunctionen in unabsehbarem Maße auf den Ortsvorsteher allein, theilweise auch auf Armenaufseher und Kirchenvorsteher. Nach alter Verwaltungspraxis (common law) wird dem Constable selbständig in allgemeineren Ausdrücken die Pflicht auferlegt „dahin zu sehen, daß die Gesetze beobachtet, Verbrechen verhütet, die Einwohner gegen Gewaltthat beschützt, die Sonntagsfeier erhalten werde." Ebenso allgemein ist sein Verhaftungsrecht gehalten, wenn er einen „vernünftigen Grund zu der Vermuthung hat, daß eine felony begangen

worden." Die späteren Parlamentsstatuten specialisiren aber die von dem Constable vorzunehmenden Amtshandlungen und die im Fall der Versäumniß verwirkten Ordnungsstrafen unter Anweisungen der Friedensrichter, so daß in den Bezirken der Polizeiverwaltung die ganze Constabulary den Friedensrichtern zu Diensten steht. Im Zusammenhang damit gilt der Grundsatz, daß für die Ortsschulzengeschäfte die Ortskasse, für die Polizeidienergeschäfte als allgemeine Polizeikosten die Kreiskasse aufkommt.

Die Uebernahme dieser mühsamen Geschäfte lag seit dem Mittelalter alljährlich wechselnd den Mitgliedern der Gemeinde ob, analog dem Geschworenendienst. Die Ernennung erfolgt in der Regel durch die Friedensrichter. Auch da, wo ein Wahlrecht der ansässigen Gemeindemitglieder vorkam, blieb den Friedensrichtern ein Verwerfungsrecht, die Einschwörung und das Entlassungsrecht aus erheblichen Gründen. In Fällen von Krankheit und Abwesenheit ließ schon eine alte Praxis Stellvertreter zu, und allmälig gab man dem Widerstreben gegen Uebernahme des Amts soweit nach, daß überhaupt die Stellung eines Substituten gestattet wurde, welcher gewöhnlich für 5—10 £ zu finden war. Diese Leichtigkeit der Vertretung hatte den Erfolg, daß der Berufene sich den billigsten Vertreter suchte, nebst anderen das Amt herabsetzenden Mißbräuchen. Noch einmal versuchte die Ortsschulzenordnung, Parish Constables Act, 5 et 6 Vict. c. 101, eine Restauration des Gemeindeamts. Qualificirt dazu soll sein jeder körperlich fähige Mann im Alter von 25—55 Jahr, wohnhaft im Kirchspiel, eingeschätzt zur Armen- und Kreissteuer mit einem Eigenthums- oder Miethsbesitz von 6 £ jährlich oder darüber. Befreit bleiben im Allgemeinen die auch vom Geschworenendienst Befreiten. Die Liste der Verpflichteten wird wie die Urliste der Geschworenen angefertigt, veröffentlicht und in einer Specialsitzung der Friedensrichter festgestellt. Aus dieser Liste ernennt die Bezirkssitzung die nöthige Zahl der Constables, mit der Befugniß, auch mehre Kirchspiele zum Zweck dieses Gesetzes zu vereinigen. Verweigerung der Uebernahme des Dienstes wird mit Geldbuße bis 10 £ vor zwei Friedensrichtern geahndet. Mit Genehmigung der Friedensrichter kann der Ernannte aber auch einen Substituten bestellen. Wo noch gewählte Constables vorkommen, dürfen solche nur fortdauern für andere Gemeindezwecke außer der Polizeiverwaltung.

Auch diese Restauration des alten Schulzenamts erwies sich indessen als unwirksam. Die öffentliche Meinung (industrielle Gesell-

schaft) drängte seit der Reformbill immer entschiedener auf ein System besoldeter Polizeidiener hin, welches schon früher in der Metropolis zu einer Art von Musteranstalt ausgebildet war. Durch 19 et 20 Vict. c. 19 wird das System der besoldeten Constabulary für obligatorisch erklärt, sowohl für Grafschaften, wie für die mit gesondeter Polizeiverwaltung beliehenen Städte. Durch Order in council können dafür auch Unterdistricte gebildet werden; andererseits kann auf Antrag eines Stadtraths die Vereinigung einer städtischen mit der Grafschaftspolizei erfolgen. Für das Commando der Mannschaften wird ein Chief Constable in den Grafschaften, ein Head Constable in den Städten unter Genehmigung (Bestätigung) des Ministers des Innern ernannt; die Kosten sind durch einen Zuschlag zur Kreissteuer zu bestreiten. Auf Certificat des Ministers „daß eine in Zahl und Disciplin genügende Polizei in einer Grafschaft oder Stadt eingerichtet ist", bewilligt indessen das Finanzministerium ein Viertel der Kosten zur Besoldung und Uniformirung. In Verbindung damit wird dem Minister des Innern die Befugniß beigelegt zum Erlaß von „bindenden Regulativen" für die Verwaltung, insbesondere Besoldung, Bekleidung, Ausrüstung; doch ohne die Befugniß, die Zahl der Constables zu vermehren. Zur „Untersuchung und Berichterstattung über den Zustand und die Wirksamkeit der Polizei" wird die Königin ermächtigt, Staatsinspectoren (3 Brigadiers) zu ernennen.

Mit diesen Maßgaben bleibt indessen den Sessionen der Friedensrichter die Verwaltung der Constabulary und die Anstellung der Mannschaften. In den Städten wird dafür eine Polizeiverwaltungscommission aus dem Stadtrath gebildet. Die ernennende Behörde hat auch das Entlassungsrecht. „Amtsvernachlässigung oder Amtsverletzung" wird durch zwei Friedensrichter an den Mannschaften mit 10 £ oder Gefängniß bis zu 1 Monat gebüßt. In den Städten hat die Polizeiverwaltungscommission oder je zwei städtische Friedensrichter das Entlassungsrecht wegen „Dienstnachlässigkeit oder Unbrauchbarkeit." Das Gesammtproduct der Einrichtung — eine Gensd'armerie von mehr als 20,000 Mann unter 3 Brigadiers, 56 Chief Constables für die Grafschaften, 107 Head Constables für die Städte, — soll im Zusammenhang mit dem selfgovernment erhalten bleiben durch folgende Grundsätze:

a) Daß die Mannschaften noch immer (zu mehr als $\frac{3}{4}$) aus der Kreissteuer bezahlt, und demgemäß auch das Anstellungs-

recht (unter Beobachtung der vom Minister gestellten Normalbedingungen) von den Kreis- und Stadtbehörden geübt wird.

b) Daß die Polizeimannschaften noch immer unter der Strafgewalt der Friedensrichter, sowohl wegen Amtsvernachlässigung als wegen Amtsüberschreitung, stehen, und daß dabei das Anklagerecht eines jeden Privatmannes grundsätzlich beibehalten ist.

c) Daß sie für ihre Thätigkeit im einzelen Fall unter dem Decernat der Friedensrichter stehen und zugleich unter den Anweisungen ihrer Inspectionsbeamten. Auch die besoldeten Chief Constables haben den Quartalsitzungen beizuwohnen, vierteljährliche Berichte über die Kreispolizeiverwaltung zu erstatten und allen „gesetzmäßigen orders und warrants der Friedensrichter" Folge zu leisten. Eine gleiche Verpflichtung hat der Bezirks-Officier bei jeder Bezirkssitzung der Friedensrichter. — Das concurrirende Entlassungsrecht der Kreisverwaltung bildet wohl das wirksamste Gegengewicht gegen Versuche der Centralverwaltung, das exekutive Polizei-Personal zu Partei- und Wahlzwecken der zeitigen Ministerverwaltung nutzbar zu machen. Untersagt ist überdies den Mannschaften und ihren Officieren jede Betheiligung an den Parlamentswahlen „durch Abreden oder Zureden" bei 100 £ Strafe, im Wege der Popularklage vor den Reichsgerichten.

Durch diesen Ausgang der Gesetzgebung hat das alte Polizeischulzenamt der Gemeinde nur noch eine ergänzende Bedeutung in folgenden Richtungen:

1. Die alten Parochial Constables dauern fort für Geschäfte bei dem Coroners Inquest, zur Einquartierung der Militärmannschaften, zur Vollziehung friedensrichterlicher warrants, zur Einladung der Sessionen und zu anderen nicht polizeilichen Zwecken.

2. In Zeiten öffentlicher Unruhen lebt die alte Gemeindepflicht in Gestalt der Special Constables wieder auf nach 1 et 2 Will IV c. 41. Sobald zwei oder mehre Friedensrichter auf den Eid eines glaubhaften Zeugen hin befinden, „daß in einem Gemeindebezirk Tumult, Aufruhr oder felony eingetreten, oder mit Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist," mögen sie durch schriftliche Anweisung eine Anzahl ansässiger Bewohner als Special Constables auf bestimmte Zeit ernennen und einschwören; haben aber sofort dem Minister und dem Lord Lieutenant Anzeige zu machen. Der Minister kann auch von Amtswegen den Lord Lieutenant anweisen, Special Constables auf eine Frist von höchstens 3 Monaten zu bestellen. Die Sessions mögen Regulative erlassen für die Amtsführung der Spe-

cial Constables und die Einzelen wegen „Uebelverhaltens oder Dienstversäumniß" entlassen; auch die Gesammtmannschaft suspendiren oder entlassen mit sofortiger Anzeige höheren Orts. Weigerung der Uebernahme des Amts und „Ungehorsam gegen rechtmäßige Amtsbefehle" sind mit Geldbuße bis 5 £ vor zwei Friedensrichtern bedroht, doch mit billiger Rücksicht auf „Krankheit und unvermeidliche Hindernisse." Rechte und Unverantwortlichkeiten sind grundsätzlich dieselben, wie die der ordentlichen Constables. Die Kosten, und nach Umständen „billige Vergütigung für Versäumniß," können in einer Specialisirung festgesetzt und auf die Kreiskasse angewiesen werden.

3. Der Theorie nach dauert die Pflicht der Einwohnerschaft zur Verfolgung von Friedensbrüchen nach erfolgtem Aufruf (hue and crye) noch fort, ist aber thatsächlich außer Gebrauch.

II. Die einzelen Friedensrichter als die decretirenden Beamten der Friedensbewahrung haben sich (wie die Selbstthätigkeit der höheren Klassen im Allgemeinen) besser conservirt in dem umfangreichen Decernat der eben entwickelten Gebiete §§. 33—42. Die englische gentry führt in den Grafschaften vollständig alle diese Geschäfte als Ehrenamt. Auch in den Städten findet sich noch das Personal zum städtischen Friedensrichteramt. Nur in den größten Städten beginnt ihre Ersetzung durch besoldete Polizeirichter. Die vollen Funktionen des Friedensrichteramts umfassen:

1) das richterliche Amt, als Strafrichter für leichtere Vergehen und als Voruntersuchungsrichter in allen Straffällen;

2) Handhabung der polizeilichen Ordnung durch Anwendung der Polizeibußen (convictions), welche in vielen tausend Gesetzesclauseln das Gerüst des englischen Polizeirechts bilden;

3) Ergänzung dieser polizeilichen Ordnung durch Polizei-Resolute, orders, zur Erzwingung gewisser Handlungen Kraft des Gesetzes;

4) sonstige ergänzende Acte eines Polizeidecernats.

Die Decretur der Verwaltung erscheint also nach Verschiedenheit der Gegenstände in Form von convictions, orders, warrants, precepts, in den gemessenen Formen eines Gerichtsverfahrens. Practicabel gemacht wird diese Geschäftsbehandlung durch eine Reihe von Formularen, erleichtert dadurch, daß die niedere Klasse der Anwälte, zahlreich über das ganze Land vertheilt, als Protokollführer und Expedienten überall zu Gebote stehen. Das anzuwendende Recht und die Grenzen des freien Ermessens stehen durch die sehr

ausführlich gefaßten Gesetze anschaulich fest. Wo sich Uebelstände und Unklarheiten ergeben, trägt die gelenkige Parlamentsgesetzgebung kein Bedenken, von Jahr zu Jahr durch amendirende und consolidirende Parlamentsstatuten nachzuhelfen. Im Hintergrunde der Polizeiverwaltung steht eine allgemeine Verwaltungsexecution nach dem Grundsatz: „überall, wo ein Friedensrichter durch Gesetz ermächtigt ist, etwas Bestimmtes zu thun, und die verpflichtete Person sich dessen weigert, darf er sie in das Gefängniß abführen lassen, um dort zu bleiben, bis sie Folge leistet.“ 2 Hawkins c. 16, §. 2.

Unter diesen Voraussetzungen ist es allerdings möglich, eine Landesverwaltung durch Ehrenämter zu führen. Der in die englische Friedenscommission aufgenommene Gentleman gewinnt durch die gewohnheitsmäßige Anwendung der Gesetze auf die lebendigen Verhältnisse das Bewußtsein von der Würde und Pflicht seines Berufs, die Gewöhnung objectiver, unparteiischer Beurtheilung collidirender Interessen und streitiger Rechtsverhältnisse; wobei Praxis und Gesetzgebung den Grundsatz festhält, daß kein Friedensrichter in eigener Sache, auch nicht da, wo er als ländlicher oder städtischer Grundherr oder Arbeitgeber ein mittelbares Interesse hat, thätig werden darf (Gn. II. S. 822—824). Durch alle diese Voraussetzungen gewinnt das höhere Verwaltungsamt das Ansehen und die Festigkeit, um als Einzelamt gehandhabt werden zu können. Die Vorzüge des Einzelbeamten, die Unausführbarkeit der Collegialverfassung für die Polizeiverwaltung erster Instanz sind durch alte Erfahrung feststehend. Um dies Einzelamt dem Publikum noch zugänglicher zu machen, galt von Alters her der Grundsatz der freien Concurrenz zu Gunsten des Publikums, welcher darauf beruht, daß die Friedensrichter „sammt oder sonders“ in der Commission bestellt werden. Der das obrigkeitliche Amt Anrufende gewinnt damit die Wahl unter wenigstens 5 Friedensrichtern der kleineren Polizeibezirke. Eine Uebersicht, sowie die Möglichkeit eines Zurückgehens auf die Vorverhandlungen, wird dadurch erhalten, daß alle convictions und orders dem Kreissecretair als der Generalregistratur einzusenden sind.

Neben diesem Geschäftskreis der einzelen Friedensrichter ist indessen die Nothwendigkeit einer collegialischen Controlle und Oberinstanz anerkannt in 3 Stufen:

1. Ein Zusammenwirken von 2 Friedensrichtern wurde in vielen älteren Gesetzen vorgeschrieben bei solchen Fragen, in welchen man die Berathung eines rechtsverständigen Collegen (quorum) für rathsam erachtete. Wenn in neueren Gesetzen 2 Frie-

densrichter genannt werden, so sind es meist wohlerwogene Fälle, in welchen eine gegenseitige Controlle rathsam schien. Es gilt dabei der Grundsatz, daß in richterlichen Acten beide Friedensrichter persönlich zusammentreten, gemeinsam berathen und beschließen müssen, in wesentlicher unitas actus; während bei reinen Ausführungsacten die Gegenzeichnung eines zweiten genügt.

2. In den Unterbezirken der Grafschaft bilden die Friedensrichter Specialsessionen, welche im XVIII. Jahrhundert ausgebildet, im XIX. Jahrhundert für die Geschäftsführung gleichmäßig gestaltet, durchschnittlich etwa vier Quadratmeilen umfassen und jetzt in möglichste Uebereinstimmung mit den Kreisarmenverbänden gebracht sind. Die aus mindestens 5 Friedensrichtern bestehende Bezirkssitzung wird periodisch berufen für solche Geschäfte, bei denen nachbarliche Ortskenntniß rathsam erschien:

a) zur Ernennung der constables und der Unterinspectoren der Maße und Gewichte, Ernennung und Entlassung der besoldeten constables, der special constables und Instruction für deren Amtsführung;

b) zum Erlaß der Wegereparaturorders und Entscheidung von Streitigkeiten zwischen dem Wegeaufseher und den Grundnachbarn;

c) Reclamationen gegen die Armensteuerveranlagung;

d) Berichtigung und Feststellung der Geschworenenlisten mit Entscheidung der dagegen erhobenen Reclamationen;

e) Festsetzung der Zeugen- und Anwaltsgebühren der Strafverfolgung, vorbehaltlich einer Revision im Finanzministerium;

f) Ertheilung der Concessionen für Schankstellen, Theater, Billardlocale, Locale für politische Debatten, öffentliche Lesezimmer und zum Betrieb des Wildhandels;

g) Erlaß von Polizeiregulativen von geringerer Wichtigkeit über die Polizeistunde in Bier- und Gastwirthschaften, Localordnung der Theater und Logirhäuser.

3. Die Quartalsessionen, d. h. Plenarsitzungen der Friedensrichter, werden vierteljährlich, oder nach Bedarf öfter versammelt (zugleich unter Einberufung des Untersheriff, der Gefängnißdirectoren, der constables und der großen jury), zur Führung der Hauptgeschäfte der Kreisverwaltung, unter dem Namen des „Grafschaftsgeschäfts", umfassend:

a) die Aufbringung der Kosten der Kreispolizei- und Justizverwaltung durch Ausschreibung der Kreissteuer nach

dem voraussichtlichen Bedürfniß. Das sonstige Grund- und Capitalvermögen der Grafschaft, (welches hauptsächlich als ein Product der Kreissteuern erscheint), ist zur Vereinfachung des Verfahrens gesetzlich auf die Person des Kreissecretairs übertragen, der unter dem Decernat der Quartalsitzungen Contracte schließt und Eigenthumsübertragungen vornimmt.

b) Fürsorge für die Locale der Kreisgerichts- und Polizeiverwaltung durch Beschlußnahme über Umbau und Neubau.

c) Ernennung der besoldeten Kreisbeamten, namentlich des Kreisrendanten, mit Bestimmung des Gehalts, der Instruction für die Kassenverwaltung und Entlastungsrecht. Sodann die Ernennung des Chief-constable für die Grafschaftspolizei, des Bezirksoffiziers für die Division, des aufsehenden Constable für ein Detentionshaus, der Inspektoren für die Maß- und Gewichtsverwaltung, der Inspectoren und Einnehmer für die Grafschaftsbrücken. Der Hauptbeamte, Clerk of the Peace, (Kreissecretair), wird in seiner Eigenschaft als Gerichtsschreiber des Strafgerichts von dem Präsidenten der Friedenscommission (custos rotulorum) auf Lebenszeit ernannt.

d) Beschlußnahme über Territorialänderungen in den Unterbezirken der Polizeiverwaltung und den Gemeindebegrenzungen 9 Geo. IV. c. 34; 6 et 7 Will. IV. c. 12. Der Plan einer neuen Bezirkseintheilung ist dreimal durch öffentliche Blätter zu veröffentlichen und in jedem betr. Kirchspiel auszuhängen. Die Verhandlung darüber erfolgt in öffentlicher Sitzung, und die Beschlußnahme gilt nur als provisional order, gegen welche ein Reclamationsverfahren eröffnet wird. Zwischen den Reclamanten und den Gemeindevorstehern der betheiligten Ortschaften wird darüber contradictorisch verhandelt, vom Collegium entschieden, und dann erst die order definitiv einregistrirt. Durch Beschluß der Quartalsitzung mit Bestätigung des privy-council wird auch die Theilung der Grafschaft in angemessene Abstimmungsbezirke für die Parlamentswahlen geordnet.

e) Verwaltung der Grafschaftsgefängnisse, Correctionshäuser und Irrenhäuser, mit der Befugniß zur Ernennung des Verwaltungscuratorium, der Beamten und ergänzenden Instructionen.

f) Verwaltung der Grafschaftsbrücken, Landstraßen und Chausséen, mit der Befugniß contradictorischer Ent-

scheidung über Erweiterung, Verlegung und Schließung öffentlicher Wege.

g) Verwaltungsbehörde der Kreiszeughäuser der Miliz und für die Kreisgeschäfte des Militär-Einquartierungs- und Transportwesens.

h) Kreisbehörde für die Maß- und Gewichtsverwaltung mit Feststellung der Zahl der Normalexemplare und der Ernennung der Inspectoren dafür.

i) Zur Feststellung der Verwaltungsregulative, soweit solche in den verschiedenen Gesetzen offen gelassen sind: zur Ergänzung der Hausordnung der Gefängnisse und Privatirrenhäuser; Regulative für die Hegungszeit des Lachses und der Fischbrut; für den Betrieb der Abdeckereien und Pferdeschlächtereien; Bestätigung der Statuten der Sparkassen, Vereine zu gegenseitiger Unterstützung, Darlehnskassen, gemeinnützigen Baugesellschaften, (nach vorgängiger Attestirung des Statuts durch einen vom Staat angestellten Rechtsverständigen); Bestätigung der in Localacten vorbehaltenen Ordnungen für Märkte, Häfen, Dockanlagen; endlich Feststellung des Gebührentarifs der Unterbeamten ihrer Gerichts- und Polizeiverwaltung.

k) Ertheilung der Concessionen für Privatirrenhäuser, Schießpulverfabriken und Abdeckereien.

III. Die Bildung von Provinzialbezirksbehörden als Mittelinstanz zwischen der Kreispolizei und dem Ministerium erfolgt in dem englischen System wiederum aus demselben Personal der Friedensrichter in collegialischer Formation. Die Quartalsitzungen kehren hier wieder als ordentliche Beschwerdeinstanz über den Decreten der Friedensrichter und der Bezirksitzungen, wobei die Gesetzgebung nach der Bedeutung der einzelen Acte erwogen hat, ob, und mit welchen Beschränkungen eine Appellation zu gestatten sei. Diese Beschwerdeinstanz umfaßt mit Einschluß einiger collateralen Funktionen:

1. Beschwerden gegen orders der Friedensrichter in Ausführung der Schank- und Wirthshausordnung, Beschwerden über ertheilte oder verweigerte Schank- und andere Concessionen; orders in der Verwaltung der Kreisgefängnisse und Irrenhäuser.

2. Appellationen gegen erkannte Bußen innerhalb des Ordnungstrafsystems der Polizeiverwaltung. Die Appellation in diesen Fällen dient indirect zur Feststellung des streitigen Sinnes der Polizeigesetze. Je nach der Natur der polizeilichen Bestimmung wird

sie aber nur in bestimmten Fällen und Fragen gewährt. Neuere Gesetze halten im Allgemeinen die Grenze, gegen Strafurtheile über 5 £ Buße oder über einen Monat Gefängniß Appellation zu gewähren.

3. Beschwerde der constables und anderer unterer Polizei- und Gemeindebeamten gegen warrants und orders der Friedensrichter, — wodurch indirect über die Gesetzmäßigkeit und die richtige Form der Amtsbefehle entschieden wird.

4. Appellation gegen die Armensteuerveranlagung, sowohl über die Steuerpflicht (question of law) wie über die Steuereinschätzung (question of fact). Analog gestalten sich die Reclamationen gegen die Wegesteuern, die Steuern aus der Gesundheitspolizeiverwaltung und die Einschätzung zur Kreissteuer.

5. Aus dem Gebiet der Armenverwaltung Beschwerden gegen die Ernennung der Armenaufseher, gegen die Armenausweisungsresolute und gegen „alle sonstigen orders" der Friedensrichter aus dem Armengesetz. Aus dem Gebiet der Gesundheitsverwaltung Beschwerden gegen die orders, betreffend die Beseitigung gemeinschädlicher Anlagen. Aus der Wegeverwaltung gegen die orders aus der Wege- und Chausseebaupflicht und Administration.

Mehr als hundert geltende Gesetze regeln diese Beschwerdeinstanz mit genauen Bestimmungen, ob jeder Interessent, oder ob nur bestimmte Interessenten, Gemeindevorsteher, Beamte, das Appellationsrecht haben sollen. In der Mehrzahl der Fälle ist gesagt, daß die Entscheidung „endgültig" sein soll. In der Mehrzahl wird die Appellation durch Cautionsforderung erschwert; in geeigneten Fällen wird ihr der Suspensiveffect versagt. Massenhaft enthalten die Gesetze auch Vorschriften über Anmeldung, Ausführung und Verfahren, deren planlose Variationen eine gemeinschaftliche Appellationsordnung, Baines' Act, 12 et 13 Vict. c. 45, vereinfacht. Daneben besteht eine besondere Appellationsordnung für die convictions der Friedensrichter, für die Steuerstraffälle und ein Paar andere bestimmte Gebiete. Diese sorgfältig durchgeführte Appellationsordnung steht an der Stelle des allgemeinen „Aufsichtsrechts", welches die Verwaltungsgesetze des Continents der „Oberbehörde" vorbehalten. Die Klausel, daß die Entscheidung der Quartalsitzungen „endgültig" sein soll, und die Ausschließung des certiorari enthält den Grundsatz der Decentralisation der Verwaltung.

Das Gesammtsystem der Polizeiverwaltung in Preußen, wie solches oben (§. 33) dem englischen gegenüber gestellt ist, enthält nur für die städ-

tische Polizeiverwaltung ein Analogon des selfgovernment, und auch in dieser sind nicht unabhängige Ehrenämter und studirte Beamte, sondern vielfach ehemalige Landrathsschreiber in subalterner Stellung und unter amtlicher „Disciplinargewalt" dem Landrath gegenüber gestellt. Für die ländlichen Verhältnisse besteht der undefinirbare Begriff einer „Ortspolizei", meistens in Gestalt von Schreibern oder Wirthschaftsinspectoren, welche ein Gutsherr als seine Stellvertreter bestellt. Die wirkliche Landpolizei lebt in der Gensd'armerie unter Direction der Landräthe. — Gensd'armerie und Polizeidiener nach einem solchen System lassen sich aber nicht unter eine „jurisdiction" nach Gesetzen, sondern nur unter Leitung, Disciplin und formlose Beschwerdeinstanz der Landräthe stellen, unter Oberinstanz der Regierungen, Oberpräsidenten und des Ministers des Innern, welche allen Mißbräuchen einer constitutionellen Verwaltung ohne Rechtscontrollen ausgesetzt bleibt. Es giebt dagegen keine Abhülfe, als das im politischen Testament des Frhr. vom Stein angedeutete Gesetz über die Polizeiverwaltung endlich wirklich zu erlassen, und zwar

1. vorweg mit der gesetzlichen Aufhebung aller Gutspolizei zu beginnen. Das Ges. v. 11. März 1850 hat statt dessen den verkehrten Zustand der Feudalpolizei befestigt und mit französischen Einrichtungen verquickt. Im heutigen Staat darf keine Polizei anders geübt werden als nach Gesetzen, durch persönliches Amt, aus königlicher Ernennung, mit allen Rechten und Pflichten eines höheren Polizeibeamten, — dem Recht nach widerruflich, thatsächlich möglichst stetig. Der richtige Uebergang in diesen Zustand ist:

2. die Bildung von Kreisämtern (Justices of the Peace), wie solche in Hannover und anderen Landestheilen bereits bestehen. Daß für diese Ehrenämter die Elemente in Deutschland nicht vorhanden seien, ist eine Selbsttäuschung oder Ausrede, durch welche die gesellschaftlichen Klassen wetteifernd die persönliche Mühe der Selbstverwaltung ablehnen, und dafür lieber „Kreisstandschaften" und Kreisparlamente eintauschen wollen. Streicht man in England die hundert Höchstbesteuerten aus den Einkommensteuerlisten Schedule A und D, so liegen die Besitzverhältnisse beider Länder ziemlich gleichartig, in Deutschland dem System des selfgovernment sogar günstiger. Unser Bürger- und Bauerthum hat derartige persönliche Pflichten stets erfüllt und erfüllt sie noch heute. Ohne gesetzlich erzwingbare Ordnung können aber solche Einrichtungen niemals entstehen. Der Staat ist unzweifelhaft berechtigt, wie zum Militär- und Geschworenendienst, so auch zu den Polizeiverwaltungsämtern zu zwingen. Statt eines Strafzwanges wird aber auch der indirecte genügen, wenn das Gesetz die Bezirke zwingt, „in Ermangelung" eines geeigneten Ehrenamtmanns einen studirten Beamten mit dem angemessenen Gehalt der höheren Verwaltungsbeamten anzustellen, da Polizeidecernate in der That nicht durch Subalternbeamte und gediente Unteroffiziere geführt werden dürfen. Ebenso Unrecht thut man der deutschen Bildung durch den Zweifel, ob unsere besitzenden Klassen zur Handhabung eines einfachen Polizeidecernats mit Assistenz eines Büreaubeamten geeignet seien. Der ländliche Besitz ist dazu ebenso befähigt wie die unbesoldeten Rathsherren der Städte; es fehlt nur an der Gewöhnung, welche ohne gesetzliche Einrichtung nicht entstehen konnte. Eine Schwierigkeit entsteht freilich durch den persönlichen Betrieb der Landwirthschaft nach den Gewohnheiten unseres großen Grundbesitzes, der zu Collisionen des Polizeiherrn mit dem Arbeitsherrn führt. Auch diese sind indessen durch gesetzliche Substitutionen und durch die concurrirende Stellung des Land-

raths zu überwinden. Unter den europäischen Ländern hat ohne Zweifel Deutschland die Elemente des selfgovernment am vollständigsten aufzuweisen, in vielen Landestheilen freilich zu ergänzen durch besoldete Beamte in gleicher gesellschaftlicher Stellung Um die Geschäfte in dem mäßigen Umfang eines Ehrenamts zu erhalten, werden die Amtsbezirke auf eine oder wenige Quadratmeilen (mit Rücksicht auf den Bevölkerungs- und Culturstand) zu beschränken sein. An Stelle des englischen Concurrenzverhältnisses der Friedensrichter können alle Amtleute der aneinander grenzenden Bezirke kraft gesetzlicher Substitution zu gegenseitiger Vertretung ermächtigt werden.

3. Die Amtsgeschäfte der Ehrenämter sind gegeben in den vorhandenen Geschäften des Landrathsamts. Das selfgovernment besteht darin, daß solche nicht in einem von der Ministerverwaltung unmittelbar abhängigen Beamten zu centralisiren, sondern in einer großen Zahl unabhängiger Beamten zu „decentralisiren" sind. Wie das englische selfgovernment durch Theilung des Landrathsdecernats des sheriff, so kann die Grundlage einer deutschen Selbstverwaltung nur dadurch entstehen, daß der Kreisamtmann zum „Landrath in seinem Amtsbezirk" bestellt wird, allerdings mit den aus der Natur der Polizeigeschäfte sich ergebenden Beschränkungen und Controllen.

4. Die Kreisverwaltung bildet sich nicht durch „Kreisstände", Kreisparlamente, Kreisversammlungen, sondern durch die Vereinigung der decretirenden Ortsbeamten zu einem Collegium, also durch ein Zusammentreten der Kreisamtmänner mit dem Landrath zu einer ständigen Kreisbehörde mit ständigen Ausschüssen. Diese Kreisverwaltung wird allerdings noch eine Ergänzung durch gewählte Kreisverordnete für andere wichtige Geschäfte erhalten müssen (§. 46, 49, 54 ꝛc); nur nicht für die Polizeiverwaltung, für welche gewählte Kreisversammlungen unbrauchbar sind und nur in die subalterne Stellung der französischen conseils treten könnten.

Mit den so geschaffenen Kreisamtmännern wird sich die innere Verwaltung parallel der englischen Gliederung in folgenden Abstufungen bilden:

I. Für die „Localpolizei" ist das entsprechende Amt des selfgovernment bereits vorhanden in den Schulzen auf dem Lande, (den Bezirksvorstehern in den Städten), welche freilich ohne Halt an einer gleichartigen Kreisverfassung zu mißachteten Unterstellen der Staatsbehörden werden. Wenn das deutsche Schulzenamt noch nicht zum bloßen Polizeidienerthum herabgesunken ist, so liegt der Grund in der wirthschaftlichen Selbständigkeit unseres Bauerthums und in dem tüchtigen Sinn unserer Mittelstände, welche auch unter den ungünstigsten Umgebungen die Gewohnheit, ihre Pflichten gegen den Staat in unbesoldeten Aemtern zu erfüllen, nicht verlernt haben. Das Schulzenamt bezeugt die unverwüstliche deutsche Anlage zum selfgovernment; und selbst die industrielle Gesellschaft ist bei uns noch nicht von dem Fanatismus der englischen für besoldete policemen ergriffen.

Andererseits ist aber ebenso wie in England die besoldete Constabulary (Gensd'armerie, Polizeidienerthum, Polizeicommissariat) bereits vorhanden, und ebenso eine wachsende Neigung der Gesellschaft, die verdrießliche Arbeit der Localpolizei darauf abzuwälzen. Der Polizeistaat baut sich dann von unten herauf in einer Weise, an welcher keine Rechtscontrolle haftet. Die jetzt ungemessenen Befugnisse der executiven Polizei lassen sich allerdings durch Revision der wichtigeren Polizeigesetze etwas schärfer abgrenzen. Allein das nachhaltige Correctiv liegt nur im selfgovernment und zwar von unten herauf in der Wiederbelebung

des Schulzenamts. Dem Dorf- und Bezirksvorsteher werden zunächst in der Polizei die vollen Befugnisse der unteren Friedensbewahrung, concurrirend mit den executiven Polizeibeamten, wiederzugeben sein. Ausschließlich gebührt dem Schulzenamt das **parochial business** sowie das Vorsteheramt in der Gemeindeversammlung, vorbehaltlich etwa eines Ehrenpräsidiums der bisherigen „Gutsherrschaft." — Auch durch sonstige Ehrenrechte wird dem Schulzenamt die geachtete Stellung eines Ortsvorstehers zu bewahren, nöthigenfalls durch Bildung von Nebenämtern und durch Ersatz von Auslagen zu erleichtern sein. Die Pflicht zur Uebernahme durch die ansässigen Mitglieder der Gemeinde ist analog dem Geschworenendienst zu handhaben; die Ernennung auf Vorschlag der Ortsgemeindeversammlung, die Bestätigung durch die Kreisverwaltung (nicht den Landrath), die Ordnungsstrafgewalt durch die Kreisverwaltung (nicht den Landrath) zu üben. — Ergänzend ist auch das englische System der **Special Constables** in einer geordneten Kreisverwaltung durchführbar, aber nur mit dem vollen Ernst der Amtspflichten eines Polizeibeamten, nicht in der schwächlichen, kindischen Weise, in welcher das Institut früher versucht ist.

Das besoldete Polizeipersonal dagegen ist nicht durch bloße Acte der Gesetzgebung, nicht durch die Dienstanweisungen ihrer Oberbeamten und durch Ministerialrescripte in den „Rechtsstaat" einzufügen, noch dem Parteimißbrauch zu entziehen, sondern nur durch Annahme der drei Maximen des englischen **selfgovernment**:

a) Uebernahme der Besoldung der Mannschaften auf die Kreissteuer, — folgeweise Anstellung der Mannschaften durch die Kreisverwaltung mit Innehaltung der Qualification, die durch ministerielle Regulative festzustellen ist; wobei das bisherige Personal der Gensd'armerie und der Militäranwärter als wohlgeeignet beibehalten werden kann.

b) Unterordnung des Personals unter die Ordnungsgewalt und das Entlassungsrecht der Kreisverwaltung und unter die ordentlichen Civil- und Criminalgerichte in jeder polizeilichen Thätigkeit. Daneben kann nach der feststehenden englischen Erfahrung die Unterordnung unter militärische Vorgesetzte und unter die Militärdisciplin, sowie das persönliche Ordnungsstrafrecht des Landraths sehr wohl fortbestehen.

c) Unterordnung der executiven Polizei unter das Decernat und die Anweisungen der Kreisamtmänner und der Kreisbehörde, welche durch die Ordnungsgewalt und das Entlassungsrecht der Kreisverwaltung wirksam erhalten wird. Erst durch die Cumulation dieser Oberinstanzen entsteht diejenige wirksame Controlle der executiven Unterbeamten, welche dem Polizeistaat fehlt. Nur durch zahlreiche, höher gestellte, gebildete Beamte in unmittelbarer Nähe ist die wirksame Controlle des Polizeidienerthums zu führen, welche Landräthe und Kreissecretäre in ihrem weitgespannten Gebiete nicht führen können, — eine Controlle welche überhaupt der Standesgeist des Berufsbeamtenthums nicht unbefangen übt. Zur Beseitigung des illegitimen Wahleinflusses gehört dann noch wie in England die Ausschließung des executiven Personals vom Wahlrecht, sowie die Strafklage gegen Einmischung in die Wahlen.

II. Die decretirenden Einzelbeamten des **selfgovernment** sind die vom König ernannten Kreisamtmänner, für welche eine Liste der geeigneten Personen künftig von der Kreisverwaltung aufzustellen sein wird. Ihr Geschäftskreis bildet sich wie im englischen **selfgovernment** durch den Grundsatz,

daß sie das Decernat des Landraths (§. 33—42) „in ihrem Amtsbezirk" führen, mit Ausnahme der benannten Geschäfte, welche das Gesetz dem Landrath allein vorbehält, oder an die Mitzeichnung des Landraths, oder eines zweiten Kreisamtmanns, bindet. Zur wirksamen Stellung und zum obrigkeitlichen Ansehen dieser Beamten gehört das Verhaftungsrecht und der erste Angriff in allen Criminalfällen, das Polizeirichteramt der Feldpolizeiordnung und über kleinere Polizeiübertretungen, ungefähr so wie das Gesetz v. 14. Mai 1852 solche Functionen bisher ungeeigneten Organen übertragen hat. Das Verfahren ist an die bisher gewohnten Formen des Polizeidecernats anzuknüpfen, aber im Sinne des reformirten Strafverfahrens fortzubilden zu einem öffentlich mündlichen Prozeß in einfachsten Formen. Das englische Gesetz über das Polizeiverfahren der Friedensrichter von 1848 wird dafür ein einfacheres und besseres Vorbild ergeben als der französische Code. Zur Beschaffung der Büreauhülfe wird der Ersatz von baaren Auslagen zuzubilligen sein, wenn solche einen gewissen Betrag übersteigen, nach Festsetzung der Kreisverwaltung und aus der Kreiskasse.

III. Die Kreisverwaltung bildet sich durch das Zusammentreten der Kreisamtmänner mit dem Kreislandrath in periodischen Sitzungen. Die Beibehaltung des Königlichen Landraths als Staatsorgans in reiner Beamtenstellung wird sich für eine Reihe von Geschäften und zu einer allgemeinen Controlle als unentbehrlich ergeben. Verwaltungsreformen müssen sich immer unmittelbar dem bestehenden Geschäftsgange anschließen. Die Polizeiverwaltung bedarf zu ihrer einheitlichen Wirksamkeit überhaupt concurrirender Gewalten, nicht aber fernstehender Aufsichtsinstanzen, welche das büreaukratische System übereinander zu schachteln liebt. Erst durch die concurrirende Mitverwaltung unabhängiger, gesellschaftlich gleichstehender Personen entsteht aber ein selfgovernment. Die Geschäfte der ständigen Kreisverwaltung können die obige Reihe der Geschäfte einer englischen special session umfassen. (1) Ernennung und Bestätigung der Ortsschulzen. (2) Wegereparatur und Entscheidung polizeilicher Wegestreitigkeiten, (3) Reclamationen der Communalsteuerveranlagung. (4) Feststellung der Geschworenenlisten. (5) Bestellung des Strafanwalts zur Verfolgung der Verbrechen und Vergehen mit der Befugniß Strafverfolgungen anzuordnen, und alle Unterbeamten zur Verfolgung von Polizeiübertretungen „anzuweisen". (6) Ertheilung der Schankconcessionen und aller sonstigen einer Kreisverwaltung zu überlassenden Concessionen, soweit solche nicht durch ein Einregistrirungssystem zu ersetzen sind. — Aber auch ein großer Theil der Verwaltungsgeschäfte der englischen quarter sessions eignet sich für unsere Kreisverwaltung, und zwar in der obigen Reihe: (1) Ausschreibung der Kreissteuern zu Polizeizwecken und Anweisung der Zahlungen auf die Kreiskasse. (2) Beschaffung und Curatel der Polizeigefängnisse. (3) Ernennung der Kreisbeamten, des Kreissecretärs, des Rendanten, der Polizeimannschaften, Ordnungsstrafgewalt und Entlassungsrecht. (4) Beschlußnahme über Aenderung und Zusammenlegung von Ortsgemeinde- und Amtsbezirken unter Bestätigung einer Oberinstanz. (5) Curatorium der Landwege, (6) der Maß- und Gewichtverwaltung. (7) Erlaß der Localpolizeiverordnungen nach dem System des Gesetzes vom 11. März 1850.

Die Mehrzahl dieser Geschäfte ist angemessen zu handhaben nur durch stehende Verwaltungsausschüsse, welche sich die Kreisverwaltung selbst wählen kann, soweit nicht durch die Natur bestimmter Functionen eine Ernennung der Mitglieder durch die Staatsbehörde geboten ist. Mit dieser Maßgabe werden sich

die Militärausbebung und Einquartierungslast, die Einschätzungen und Reclamationen der Einkommen-, Klassen- und Gewerbesteuer, die Schulverwaltung und die sonstigen Geschäfte des selfgovernment einreihen.

IV. Es fehlt dabei freilich noch die nothwendige Oberinstanz für die Reihe von streitigen Fragen des Verwaltungsrechts, welche jetzt in dem Minister des Innern und anderen Departementschefs als obersten Gerichtshöfen des öffentlichen Rechts verlaufen. In wie weit dafür unsere Obergerichte als Controllinstanzen eintreten können durch writs of habeas corpus, special case etc. ergiebt sich aus der Natur der darüber vorhandenen und möglichen Gesetzgebung (§. 33—42). Immer können die Gerichte nur von außen her und nur für reine questions of law oder streitige Gesetzauslegungsfragen, daher in verhältnißmäßig geringem Maße eintreten. Für die schwierigeren Fragen, welche überwiegend auf eine question of fact hinauslaufen, (Reclamationen der Steuereinschätzung, Militärausbebung, Geschworenenlisten, Concessionsertheilungen, Entziehungen u. dgl.) muß eine selbständige Instanz zur endgültigen Entscheidung im selfgovernment geschaffen werden, um den illegitimen Parteieinfluß der Centralverwaltung im constitutionellen Staat zu beseitigen. Für diese Neubildung werden sich nur gemischte Commissionen aus Regierungsbeamten und Beamten des selfgovernment als geeignet erweisen, nach Verschiedenheit der Militär-, Finanz- und Polizeigeschäfte verschiedenartig zusammenzusetzen, und größerentheils durch staatliches Ernennungsrecht zu bilden sein, um endgültig entscheiden zu können. Sie werden außer den gedachten Reclamationen auch noch die Beschwerdeinstanz gegen andere Amtshandlungen der Beamten des selfgovernment bilden müssen. Auch das selfgovernment höherer Instanz kann also nur entstehen durch Uebertragung einzeler Theile des Regierungsdecernats auf ständige Behörden, welche der Amtsdisciplin der zeitigen Ministerverwaltung nicht untergeben sind. Ein Wahlrecht der Kreisverwaltungen wird nur anwendbar sein für die überwiegend ökonomische Administration von Provinzialinstituten, Provinzialhülfskassen u. dgl. mit Anschluß an schon vorhandene Institutionen. Aber nicht durch „Dotationen" von Provinzialfonds zur „ständischen" Verwaltung, sondern durch Steuerzahlen und Selbstthun entsteht die Decentralisation der Provinzialverwaltung, welche nur auf selbstverwaltende Kreise und Städte gebaut werden kann.

Wie die jetzigen Stadtverfassungen in das selfgovernment einzufügen, läßt sich erst im Zusammenhang mit dem System der communalen Verwaltungsräthe Abschn. VI. §. 52 erörtern.

Nicht nur der Verlauf der bisherigen abortiven Versuche (oben S. 108—117), sondern die Natur der Sache ergiebt, daß eine Staatsregierung an diesem Angelpunkt der Reform eigene Entschlüsse zu fassen, nicht aber die Impulse der Gesellschaft abzuwarten hat. Von allen Seiten wird wohl gefühlt, daß das selfgovernment die Machtverhältnisse des politischen Einflusses ändert, daß es den bisherigen Localeinfluß, der auf einigen Tausend Gensd'armen unter einigen hundert Landräthen ruhte, auf viele Tausende von Personen in unabhängigerer Lebensstellung überträgt. Das Beamtenthum fühlt keinen Drang zu Aenderungen der Art. Der große Grundbesitz übt solche Einflüsse lieber durch „Kreisstandschaften", als durch die Arbeit des selfgovernment. Die Erwerbsgesellschaft folgt demselben Zuge und beabsichtigt nun durch gewählte Verwaltungsräthe (Kreisparlamente), neue Rechte, Einfluß und patronage zu gewinnen. Die Gesellschaft kennt überhaupt nur Wahlen und Standschaften. Alle

einflußreichen Gesellschaftsgruppen sind zuletzt der stillen Meinung, den vorhandenen Apparat sich dienstbar machen zu können. Darauf beruht das thatsächliche Einverständniß über Beibehaltung des Polizeistaats. Alle Socialphilosophie läuft eben deshalb immer auf einzele Verwaltungsbeamte aus, mit nebengeordneten Schreibern und Executivbeamten, die auf kürzestem Wege den Beschlüssen der Steuerparlamente dienstbar zu machen. Alle Erfahrungen Frankreichs, daß das Unterpräfecten- und Gensd'armeriesystem die Repräsentativverfassung zu einer gouvernementalen Maschinerie macht, werden die Philosophie der Interessen zu keinem sapere aude bringen.

Allein trotz dieses Widerstreits, oder vielmehr wegen dieses Widerstreits, ist eine ihres Berufs bewußte Staatsregierung im Stande, die Selbstverwaltung durchzuführen. Wie das gemeine Recht am Schluß des Mittelalters sich nur durchsetzte, weil es die nächsten Interessen der drei Stände gleichmäßig durchkreuzte, wie alle Reformen des Königthums gegen die herrschenden Gesellschaftsinteressen durchgesetzt sind, so ist auch die Selbstverwaltung durchführbar, weil sie in ungefähr gleichem Maße die socialen Parteiprogramme durchkreuzt. Ihre Durchführung liegt im Beruf der Monarchie, als Consequenz der allgemeinen Wehrpflicht und des Schulzwanges — als die einzige Weise den vorhandenen Widerspruch zwischen Verfassung und Verwaltung aufzuheben und die überlegene Entwickelung des deutschen Staatswesens über die Nachbarstaaten zu vollenden. Eine Commission of Inquiry für diese Gesetzaufgabe wird nach wenig Wochen mitten in die bestehende Polizeigesetzgebung hineingeführt, die richtige Bildung der Organe zur Ausführung von Polizeigesetzen zu ihrem Gesichtspunkt machen, mit Beiseitwerfung der inhaltlosen Phrasen von Selbstverwaltung. Es bedarf dann weiter des Eintretens der Staatsregierung mit ihrem ganzen Einfluß, um diese Gesetzentwürfe durchzubringen. Ohne einen Entschluß dieser Art aber wird die Gesellschaft wie seit einem halben Jahrhundert, so noch ein Menschenalter weiter über „Selbstverwaltung" philosophiren, um schließlich bei armseligen Poor Law Boards (§. 46) anzulangen.

§. 44.

B. 2. Die Centralverwaltung der Polizei durch die Staatsbehörden.

Gn. I. §. 73—75.

Das weit ausgedehnte System des selfgovernment läßt für den Minister des Innern eine vermittelnde „Correspondenz" und eine ergänzende Controlle übrig, welche in den einzelen Gebieten angegeben, hier nur zusammenzufassen ist. Am beschränktesten waren diese Gewalten nach den gemachten Erfahrungen der Bürgerkriege im XVIII. Jahrhundert. Erst im letzten Menschenalter hat die Gefängniß- und Irrenverwaltung und die Einführung der besoldeten Constabulary zu ansehnlichen Erweiterungen des Departements des Innern geführt. Diese berührten indessen die currente Verwaltung der Sicherheitspolizei, des Vereinsrechts und der Presse, der Gewerbe-,

Sitten- und Arbeitspolizei, der Wege- und Jagdordnung und der Strafverfolgungen nicht, beschränken sich vielmehr auf folgende Punkte:

1. Die Ernennung aller Friedensrichter, auf Vorschlag der Lord Lieutenants, unter Mitwirkung des Lordkanzlers zur Ausfertigung unter dem „großen Siegel." Die unter den Stuarts und noch später übliche Parteilichkeit dieser Ernennung hat sich stillschweigend verloren. Die Natur der Sache ergab, daß man das Urtheil über die Befähigung zu so verantwortlichen, nur von Männern höherer Lebensstellung und Bildung zu übernehmenden Stellen zunächst dem genossenschaftlichen Kreise überlassen mußte. Die Ernennung erfolgt daher auf Vorschlag des Lord Lieutenant (nach Besprechung mit seinen Collegen) als matter of course. Dieselben Umstände haben das rechtlich widerrufliche Amt thatsächlich zu einem lebenslänglichen gemacht.

2. Die „Correspondenz" des Ministers mit dem Lord-Lieutenant bezieht sich auf die periodische Erneuerung der Friedenscommissionen und etwaige Weglassung einzeler Namen. In Fällen außerordentlicher Ruhestörung kann der Minister die Einschwörung von Special Constables ex officio anordnen; die von den Friedensrichtern verfügte Ernennung ist ihm sofort anzuzeigen. Ebenso geht die Correspondenz über Requisition des Militärs, (wo dies ausführbar) ihren Gang durch den Lord Lieutenant, Minister des Innern und Kriegsminister; die äußerste Maßregel einer Suspension der Habeas-Corpus-Act durch Ministerium und Parlament.

3. Im Gebiet der Strafverfolgungen bleibt dem Minister die Beschlußnahme, ob in wichtigen Fällen eine Strafverfolgung durch die Kronbeamten eintreten soll. Hauptsächlich vom Finanzministerium und dem Generalfiscal ressortirt die Beschlußnahme über die fiscalischen Strafverfolgungen. Auch andere Verwaltungschefs können bei der Beschließung concurriren, ob eine Strafverfolgung wegen Amtsverbrechen oder solcher Vergehen stattfinden soll, bei welchen eine Officialverfolgung in den Gesetzen speciell vorbehalten ist.

4. Eine Generalinspection der Constabulary ist bedingt durch den Staatszuschuß zur Besoldung und Ausrüstung der besoldeten Mannschaften. Das Gesetz legt dem Minister die Befugniß bei, bindende Regulative für die Verwaltung der Mannschaften, insbesondere Besoldung, Bekleidung, Ausrüstung zu erlassen, und solche auch „auf Antrag der Friedensrichter" den besonderen Umständen der Grafschaft anzupassen. Weiter die Befugniß, drei Inspectoren (Brigadiers) zu ernennen, „zur Visitation und Untersuchung des Zu-

standes und der Wirksamkeit der Police, ob die Bestimmungen der darüber erlassenen Gesetze gehörig ausgeführt worden, und über den Zustand der Polizeistationen, Detentionshäuser und anderer Polizeilocale." Nur auf Certificat des Ministers erfolgt die Bewilligung des Staatszuschusses von ein Viertel zur Besoldung und Uniformirung. Jeder Inspector hat einen Jahresbericht über seinen Inspectionsbezirk dem Minister zu erstatten zur Vorlegung an das Parlament.

5. Die neue Gefängnißordnung der Grafschaftsgefängnisse legt dem Minister die Befugniß bei, die Baupläne zu bestätigen oder abzuändern, Verträge verschiedener Gefängnißverwaltungen wegen Uebernahme von Gefangenen zu bestätigen, und Zusatz-Regulative zu der gesetzlichen Hausordnung für Speisung und Verpflegung der Gefangenen und andere Nebenpunkte zu bestätigen, eventuell solche selbst zu erlassen. Auf Certificat des Ministers, daß eine Localgefängnißverwaltung bestimmten, gesetzlichen Requisiten nicht genüge, wird der Staatszuschuß entzogen. Singulär ist die Vorschrift, daß wenn vier Jahre hindurch gewissen Haupterfordernissen des Gesetzes nicht genügt ist, in einem gesetzlich geordneten Verfahren der Minister die Schließung des Gefängnisses durch Resolut aussprechen kann, welches im Staatsanzeiger zu publiciren ist. — Der Minister ist endlich ermächtigt, fünf Inspectoren zu ernennen, „um sammt oder sonders jedes Gefängniß zu visitiren, mit der Befugniß, alle Beamten zu verhören, Bücher und Schriftstücke der Verwaltung einzusehen, Untersuchung zu halten über alle Gegenstände der Verwaltung, und darüber am 1. Februar einen Jahresbericht zu erstatten zur Vorlegung beim Parlament."

6. Directer Gegenstand der Staatsverwaltung ist die Administration der Anstalten für schwere Freiheitsstrafen, convict prisons (Zuchthäuser), jetzt geordnet durch 13 et 14 Vict. c. 39 in Gestalt eines Collegiums von vier „Directoren." Das Verwaltungsrecht der Staatsgefängnisse beruht zum Theil auf älteren Gesetzen 56 Geo. III c. 63 etc., theils auf neueren Specialgesetzen für einzele Anstalten. Gesetzlich fixirt sind die Hauptgrundsätze des Straffystems und die Hauptfunctionen des Directors, des Geistlichen, des Secretairs. Ein großer Theil der Hausordnung und der Einzel-Verwaltung dagegen ist noch den Regulativen vorbehalten.

7. Die Ministerialinstanz für den Ansatz der Criminalkosten endlich ist aus der neueren Uebernahme auf die Staatskasse entstanden. Sie besteht in der Befugniß, „bindende Regulative"

über den Ansatz und die Auszahlung der Criminalkosten, Auslagen und Entschädigungen des Prosecutor, der Anwälte und der Zeugen zu erlassen. Der voruntersuchende Friedensrichter ertheilt zwar ein Kostenfestsetzungscertificat, welches aber nicht endgültig ist, sondern einer Controlle in einem Büreau (law clerk) des Finanzministeriums unterliegt, vorbehaltlich des Rechts der Friedensrichter die Kosten niederzuschlagen. Von der früheren Verpflichtung der Kreiskasse (County rate) ist nur noch übrig geblieben die Tragung der Unterhaltungskosten von der Versetzung in den Anklagestand bis zu dem Hauptverfahren.

Für diese verhältnißmäßig einfachen Geschäfte eines Ministeriums des Innern genügt ein Minister mit zwei Unterstaatssecretairen und dem gewöhnlichen Büreaupersonal. Als Inspectionsbeamte kommen hinzu:

1. Drei General-Inspectoren der Constabulary.
2. Drei General-Inspectoren der Grafschaftsgefängnisse.
3. Vier Generaldirectoren der Staatsgefängnisse.
4. Die Fabrik- und Bergwerks-Inspectoren. (§. 38.)
5. Die Polizeipräfectur der Metropolis. (Abschn. VI. §. 52.)

— wogegen das Gesammtpersonal der Mittelinstanzen, der Bezirks- und Ortspolizeiverwaltung, dem Selfgovernment angehört, mit der für die Metropolis bemerkten Ausnahme.

Unser bisheriger Staatsorganismus der Verwaltung des Innern und der Polizei (Minister des Innern, Regierungen, Landräthe, Ortspolizei, Gensd'armerie), wohlgeeignet und wirksam im absoluten Staat, widerspricht dem constitutionellen Staat in allen Stufen:

I. Der Minister des Innern kann unter der Parteibewegung der socialen Interessen nicht ungemessene Gewalten üben, — undefinirbar wie der hergebrachte Begriff der „Polizei" überhaupt. Die Gesetze darüber sind in den entscheidendsten Punkten völlig unbestimmt, nichtssagend und in ihrer Auslegung dem Departementschef selbst überlassen, d. h. die wichtigsten Verfassungsrechte des Ganzen, die persönliche Freiheit und das Eigenthum des Einzelen bleiben der subjectiven Meinung eines einzelen Mannes überlassen. Die Gesammtanlage dieses Verwaltungsgebiets erzeugt einen illegitimen Partei- und Wahleinfluß, welchen alle socialen Parteieinrichtungen der Reihe nach mißbrauchen werden. Kein Verwaltungschef in solcher Stellung vermag sich dem Drängen der „befreundeten" Partei zu entziehen, auch wenn er dies wollte. Der so bestehende Zustand ist aber am meisten widersprechend dem monarchischem Princip, als dessen Ausfluß er sich bisher gerirt hat. — Zur Abhülfe bedarf es der Aufhebung der Entscheidungen des Ministers über die streitigen Fragen des Verwaltungsrechts, also des darauf bezüglichen ministeriellen Decernats, — ungefähr in der Weise, in welcher diese Reform bei dem Justizministerium schon vollzogen ist. Das französische System überträgt das Beschwerdedecernat (contentieux) einer collegiali-

schen Abtheilung des Staatsraths. Das englische System überträgt sie den Gerichten, soweit sie auf eine question of law, den Oberinstanzen des selfgovernment, soweit sie auf eine question of fact hinauslaufen. **Unhaltbar nach jedem** staatsrechtlichen Grundsatz ist die bisherige preußische Ministerstellung als höchster entscheidender Gerichtshof über das streitige Verfassungs- und Verwaltungsrecht. Die Nachbildung des französischen Systems wird auf einigen später folgenden Gebieten kaum abzuweisen sein; für das hier in Frage stehende Gebiet der Friedensbewahrung wird aber das selfgovernment allein die gründliche Abhülfe zu schaffen vermögen. Uebrigens wird die Stellung des Ministeriums als executive Centralstelle mit sehr zahlreichen Anstellungs- und Regulativgewalten unverändert bleiben können.

II. Die Bezirksregierungen als die collegialische Mittelinstanz des contentieux sind zwar gesetzlich verpflichtet, „Nichts gegen die Gesetze zu verordnen". Allein für die wichtigsten Fragen enthalten die bestehenden Gesetze keine Entscheidungsnorm, und über den Sinn dieser Gesetze entscheidet der vorgesetze Minister endgültig. Gegen den wachsenden Druck der gesellschaftlichen Klassen im constitutionellen Staat sind überhaupt die bloßen Beamtenkörper nicht ausreichend, am wenigsten nachdem die Oberpräsidenten, Präsidenten und Vicepräsidenten als entlaßbare Beamten dem Minister zur Disposition gestellt und die Versetzungen der Mitglieder „im Interesse des Dienstes" in Gang gekommen sind. — Die Abhülfe kann nur in geringem Maße durch die Gerichte kommen; weit überwiegend durch ernannte Departementscommissionen nach dem System des selfgovernment zur endgültigen Entscheidung der Reclamationen 2c., welche überwiegend auf eine question of fact auslaufen. Das künftige Ziel ist eine Verschmelzung der Regierungen und der sogenannten „Provinzialstände" und „Provinzialvertretungen" in collegialische Körper von Staatsbeamten und Organen des selfgovernment. Vorläufig ist die Beibehaltung der Regierungscollegien ebenso unentbehrlich wie die der Landräthe, da die Ausfüllung der Landesverwaltung durch das System des selfgovernment nur in langsamen Schritten vor sich geht.

III. Die Kreislandräthe sind ebenso unentbehrlich als Staatscommissarien der Kreisverwaltung mit einer concurrirenden vollen Polizeigewalt; sie bedürfen aber des Gegengewichts in einer collegialischen Kreisverwaltung aus geschäftskundigen, mitverwaltenden, gesellschaftlich gleichgestellten Männern, — an Stelle der lebensunfähigen Kreisstände.

IV. Die Zwischeninstanz der Gutspolizei ist als unbrauchbar und staatswidrig zu beseitigen.

V. Die vorhandene und eigentlich allein thätige Localpolizei, — Gensd'armerie, executive Polizeibeamte, Dorfschulzen — sind nach dem System des selfgovernment in eine veränderte Stellung unter sich und gegen die decretirenden Polizeibeamten zu bringen.

Erst durch die Bildung des selfgovernment füllt sich der leere Raum, welcher durch die Einfügung der Verfassungen in den abgeschlossenen Apparat der Verwaltung des absoluten Staats entstanden ist. Die gesellschaftlichen Vorstellungen von einer neuen Kreis- und Gemeindeordnung dagegen treffen die entscheidenden Punkte des Rechtsstaats überhaupt nicht, sondern bewegen sich im leeren Raum.

§. 45.

C. Die administrativen, Gerichts- und Parlaments-Controllen.

Gn. I. §. 73—76, vergl. oben §. 11, 11a.

I. Die administrative Controlle der inneren Verwaltung Englands gestaltet sich verhältnißmäßig einfach, wie jene Verwaltung selbst. Stehende Mittelbehörden dafür sind außer dem selfgovernment nicht vorhanden. Das Gesammtpersonal der Friedensrichter ist zwar thatsächlich sehr unabhängig, jedoch dem Recht nach entlaßbar, so daß für die äußersten Fälle einer grundsätzlichen Auflehnung gegen die „Rathschläge" des Staatssecretärs eine Abhülfe gegeben sein würde, obwohl ein solcher Fall seit dem XVIII. Jahrhundert nicht vorgekommen ist. — Das Personal der Generalinspectoren dagegen steht in unmittelbarer Unterordnung zur Disposition des Ministers, als entlaßbare Verwaltungsbeamte. Die Ausübung ihrer gesetzlichen Amtsgewalt nach unten wird durch die Klausel gesichert, nach welcher „vorsätzliche Verhinderung in Ausführung ihrer gesetzlichen Funktionen" mit 20 £ bedroht ist.

Die eigentlich wirksame gegenseitige Controlle der localen Polizeiverwaltung liegt in der persönlichen Stellung, der Collegialität, der öffentlichen Verhandlung, den Geschäftsformen und dem Instanzenzug des Friedensrichteramts. Das selfgovernment bedarf wegen der Specialisirung der gesetzlichen Befugnisse und der nachher zu erörternden Gerichtscontrollen keiner administrativen Oberinstanz der Staatsbehörden. Die gemessenen Controllbefugnisse des Ministers und der Generalinspectoren aber sind so gestellt, daß sie sich unter jedem Parteiministerium ungefähr gleich gestalten und keine parteimäßige Handhabung des Polizeirechts ermöglichen.

Innerhalb des selfgovernment ist für den Gehorsam der Executivbeamten gegen die Friedensrichter durch die zahllosen Strafklauseln der einzelen Gesetze gesorgt, und durch 58 Geo. III. c. 55, wonach zwei Friedensrichter auf eidliche Zeugenaussagen jeden Constable oder Ortsgemeindebeamten in eine Ordnungsstrafe nehmen „wegen jeder Versäumniß der Pflicht und wegen eines jeden Ungehorsams gegen einen warrant oder eine order eines jeden Friedensrichters". Die Unterordnung eines Ehrenamts unter die Disciplinargewalt eines einzelen Staatsbeamten ist dem selfgovernment fremd.

II. Die gerichtliche Controlle dieses Gebiets bildet sich mit vielen Unterscheidungen. Die heutige Gestaltung des Polizeidecernats

zu den beiden Grundformen von Strafurtheil und Polizeiresolut umgiebt diese Decretur mit den Garantien eines öffentlichen contradictorischen Gerichtsverfahrens sogleich in erster Instanz. Der Natur des Polizeirechts entsprechend ist für die Beurtheilung der concreten Lebensverhältnisse (question of fact) durch eine höhere Instanz in der Regel wenig zu erreichen. Die höhere Instanz der fernstehenden Collegialgerichte beschränkt sich daher fast ausschließlich auf streitige Rechtsfragen und ist ihrer historischen Entstehung nach eine sehr eigenthümliche. In der Centralisation des normannischen Verwaltungsrechts fand eine Controlle der vice-comites ursprünglich durch reisende Commissarien statt, welche mit der fortschreitenden Consolidirung dieser Justitiarii zu einer concurrirenden Gewalt der Reichsgerichte wurde. Nach Einsetzung des Friedensrichteramts blieb die Concurrenz der Reichsgerichte stehen, beschränkt durch die Praxis auf Gesichtspunkte einer Justizverweigerung, für welche sie besondere prozessualische writs bildet. Im 18. Jahrhundert aber schob man in Anerkennung der ungeeigneten Stellung der fernstehenden collegialischen Reichsgerichte für viele materielle Fragen des Polizeirechts eine Appellation an die Quartalsitzungen der Friedensrichter ein, unter Erwägung der einzelen dazu geeigneten Fälle. Es concurrirt daher hier eine Oberinstanz im selfgovernment mit dem sporadischen Eingreifen der Reichsgerichte in folgender Weise:

A. ein Instanzenzug von den einzelen Friedensrichtern an die Quartalsitzungen ist zwar nicht als Regel, aber in den Fällen gewährt, wo die Höhe der anerkannten Strafe, die Wichtigkeit des Vermögensinteresses oder ein für die bürgerliche Freiheit wichtiges Prinzip die Eröffnung einer zweiten Instanz bei einer mit den concreten Verhältnissen bekannten Behörde zu rechtfertigen schien (Gn. II. 744). In den Fällen, in welchen ein allzu häufiger und kleinlicher Gebrauch des Beschwerdeweges zu besorgen war, ist die Appellation durch Proceß-Cautionen und andere Formalitäten beschwert. Die meisten neueren Gesetze erklären die Entscheidung der Quartalsitzungen ausdrücklich für „endgültig", was indessen mit einigen sogleich zu erörternden Vorbehalten zu verstehen ist.

B. Ein Instanzenzug an die Reichsgerichte findet nicht in Gestalt der gewöhnlichen Rechtsmittel statt; auch die sonst in Gestalt eines writ of error gegebene Cassation ist gegen die summarischen Strafurtheile der Friedensrichter versagt. Das Einschreiten der Reichsgerichte hat vielmehr nur einen ergänzenden Charakter, ver-

gleichbar einer querela protractae vel denegatae justitiae in folgenden Formen:

1. Das Abberufungsrecht durch writ of certiorari ist hervorgegangen aus der alten Centralisation, welche zwar die laufenden Geschäfte der Friedensbewahrung den örtlichen Commissionen überließ, ohne jedoch auf eine concurrirende Gewalt für dringende Fälle zu verzichten. Hauptgrund der Zulassung ist eine bescheinigte erhebliche Angabe, nach welcher eine „unparteiische" Rechtsprechung in der Grafschaft nicht zu erwarten sei, und zwar sowohl auf Antrag des verfolgenden wie des beklagten Theils. Selbst wo das Verfahren der Behörden erster und zweiter Instanz ausdrücklich für „endgültig" erklärt ist, schließt diese Fassung ein Certiorari nicht aus. Auch wo es ausdrücklich im Gesetz weggenommen ist, gilt es immer noch für zulässig für den Kronanwalt im staatlichen Interesse. Allgemein reservirt ist es gegen Acte eines Friedensrichters, für welche er gar keine Jurisdiction hat, und bei bescheinigten Gründen für ein „doloses" Verfahren der Behörden, worüber nach 5 et 6 Will. IV. c. 33 eine Vorprüfung und ein Vorbescheid vorbehalten wird. Außerdem wird die Zulassung durch Prozeß-Cautionen erschwert.

2. Der Mandatsprozeß, writ of mandamus, wegen Rechtsverweigerung findet sowohl gegen untere Behörden wie gegen Körperschaften und Einzelpersonen statt, „um sie zu solchen Acten anzuhalten, welche zu ihrem Amt und ihrer Pflicht gehören", — jedoch nur subsidiär, für Fälle, in denen es an einem anderen Rechtsmittel fehlt. Beispiele sind das Mandamus wegen grundloser Verweigerung der Einleitung eines Strafverfahrens, wegen Verweigerung des rechtlichen Gehörs, wegen verweigerter Zulassung einer Appellation, wegen verweigerter Anstellung eines gehörig präsentirten Gemeindebeamten, wegen verweigerter Zulassung einer Steuerreclamation, verweigerter Zulassung oder Beeidigung eines gehörig gewählten Gemeindebeamten. Das Verfahren ist analog unseren bedingten Mandatsprozessen.

3. Vergleichbar der gemeinschaftlichen Actenversendung ist den Reichsgerichten in vielen Gesetzen eine Entscheidung zweifelhafter Rechtsfragen auf einen vorgelegten status causae (special case) in mehrfachen Variationen vorbehalten. Es beruhte dies schon auf älterer Praxis und konnte sowohl ex officio beschlossen, wie auf Antrag einer Partei zugelassen werden. Neuerdings ist den Parteien auch ein Wahlrecht gegeben, mit Ueberspringung der Quartalsitzungen, Rechtsfragen der Kings Bench zur Entscheidung vorzulegen,

jedoch nach Vorentscheidung der Quartalsitzung über die „Erheblichkeit" der Appellationsgründe, 20 et 21 Vict. c. 43.

C. Als endliche Ergänzung des Rechtsschutzes tritt hinzu die civil- und criminalrechtliche Verantwortlichkeit der einzelen Beamten, welche speciell auch im Gebiet des selfgovernment entwickelt ist.

Eine strafrechtliche Verantwortlichkeit wurde seit dem Mittelalter grundsätzlich anerkannt, jedoch durch die Praxis der Reichsgerichte auf den Grundsatz zurückgeführt, daß ein Friedensrichter für die Unrichtigkeit seiner Entscheidung nicht strafbar ist, „so lange seine Intention eine reine war", sondern nur wo Privatinteresse, Rachsucht oder Uebermuth (private interest, resentment, oppression) als Motive der unrichtigen Entscheidung erweislich sind. Von diesen Gesichtspunkten aus findet

a) eine ordentliche Criminalanklage statt wegen vorsätzlichen Mißbrauchs aus corrupt, partial, or malicious motives. Das Verfahren ist das gewöhnliche: Popularanklage, Voruntersuchung durch einen Friedensrichter, Prüfung der Anklage durch eine große Jury, Entscheidung durch Richter und Jury, arbiträre Strafe in Geld und Gefängniß. Beispiele der Praxis sind: Verhaftung eines Unschuldigen aus boshaftem Vorsatz, erweisliche Parteilichkeit bei Ertheilung von Gewerbeconcessionen, unrechtmäßige Erpressung von Vermögensvortheilen. Für die unteren Executivbeamten tritt die summarische Strafgewalt der Friedensrichter ein. Bewährt hat sich namentlich die Maxime der Polizeiverwaltung der Metropolis, den Schutzmann derselben summarischen Bestrafung bis zu 5 £ oder einen Monat Gefängniß zu unterwerfen wegen Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse, wie den Privaten in den gewöhnlichen Fällen der Widersetzlichkeit, 3 Vict. c. 44.

b) Ergänzend tritt ein Strafverfahren ex officio, criminal information, ein, wenn auf Grund vorgelegter Bescheinigungen ein Amtsmißbrauch aus einem corrupt, partial, oppressive motive ersichtlich wird. Beispiele aus der Praxis sind: Erlaß eines Strafurtheils ohne Ladung und Gehör, Verweigerung einer Gewerbe-Concession aus dem Motiv der Privatrache, Ertheilung einer Concession aus corrupt motives, Zurückweisung einer gesetzlich zulässigen Caution, grobe Nachlässigkeit und feiges Benehmen bei Unterdrückung eines Aufruhrs, — vorausgesetzt, daß die Gegenpartei von dem Vorwurf einer schuldbaren Veranlassung frei ist.

c) Eine summarische Bestrafung durch attachment tritt

ein wegen directen Ungehorsams gegen einen positiven Befehl der verfassungsmäßigen Oberbehörde, wie wegen verweigerter Abgabe der Sache nach erlassenem Abberufungsbefehl oder Habeas corpus.

Für die civilrechtliche Verantwortlichkeit hat die stark überwiegende Rücksicht auf das öffentliche Interesse den Grundsatz festgehalten, daß der Beamte in Ausübung staatlicher Funktionen keiner privatrechtlichen Entschädigungsklage ausgesetzt werde. Nur da, wo ein Friedensrichter überhaupt keine Jurisdiction hat, oder seine Jurisdiction überschreitet, oder die wesentlichen Formen so verletzt, daß sein Verfahren nichtig wird, wird sein Act als ein Verfahren „coram non iudice" angesehen, und es tritt eine Civilklage auf Schadensersatz ein wegen der dadurch veranlaßten Freiheitsberaubung, Pfändung oder sonstigen Beschädigung. — Darüber hinaus gewährte die ältere Praxis in einzelen Fällen eine actio legis Aquiliae utilis. In dem neueren Gesetz 11 et 12 Vict. c. 44 wird diese Klage auch wegen der Acte innerhalb der Jurisdiction grundsätzlich gewährt, jedoch nur unter der Bedingung, daß der Act „maliciously und ohne reasonable und probable cause" vorgenommen sei. — Fehlt es daran, so bleibt der alte Grundsatz stehen, daß die Regreßklage nur wegen formeller Ueberschreitung der Jurisdiction stattfindet. Die dann eintretende Klage verjährt aber in 6 Monaten und gewährt dem Beamten, welcher der jury seine bona fides überzeugend darthut, noch besondere Vertheidigungsmittel. Dem Beamten muß einen Monat vorher schriftliche Anzeige über die begründenden Momente der Klage gemacht werden, auf welche sich die Beweisführung des Klägers zu beschränken hat. Bietet darauf der Beklagte in Güte eine Entschädigung an, und wird diese abgelehnt, später aber von der jury als billig und gerecht befunden, so erfolgt eine Freisprechung mit Kostenersatz.

Von den niederen executiven Beamten gelten diese Grundsätze nur, wo sie bei Verhaftungen und sonst nach eigenem Ermessen handeln. Wo sie dagegen nur den warrant eines Friedensrichters ausführen, deckt sie die Verantwortlichkeit des Friedensrichters: sie sind nicht schuldig, die materielle Richtigkeit der Befehle ihrer Oberen zu prüfen. Auch die Civilregreßklage gegen den Constable setzt eine schriftliche Aufforderung auf Vorlegung des friedensrichterlichen Befehls voraus: sobald dies binnen 6 Tagen geschieht, soll die Freisprechung des Constable auch in der Civilklage erfolgen.

III. Die parlamentarische Controlle der Polizeiverwaltung endlich erscheint in Bewilligung des Etats für das Ministe-

rium des Innern, für die Generalinspektoren und für das Conto der Strafverfolgungen. Unter sehr allgemeinen Rubriken „Law and Justice“ bewilligt das Parlament diese Kosten in sehr umfassenden Titeln. Die für den Sicherheitsdienst bestimmten geheimen Fonds sind unter der Rubrik „Home Secret Service“ mit 10,000 £ auf den consolidirten Fonds angewiesen, ergänzt durch eine jährlich bewilligte Summe von gewöhnlich 30—40,000 £. — Eine genauere Kenntnißnahme von dem Zustand der Verwaltung wird durch die Generalberichte der Inspektoren der Constabulary, der Gefängnißinspektoren, der Staatsgefängnißdirektoren, der Fabrik- und Bergwerksinspektoren gewährt, welche dem Parlament Jahr für Jahr vorzulegen sind.

Die Controlle durch Resolutionen und Motionen bewegt sich in den gewöhnlichen Schranken, welche die administrative und rechtliche Controlle ergiebt.

Selbständige Rechte übt dagegen das Unterhaus in der Abwehr der Einmischung der Polizeigewalt in die Parlamentswahlen. Schon erwähnt sind die Strafgesetze gegen die Betheiligung der besoldeten Polizeimannschaften an den Wahlen durch „Zu- oder Abreden“ bei 100 £ Strafe auf Popularklage. Dazu kommt die gesetzliche Ausschließung der großen Massen abhängiger Executivbeamten vom Wahlrecht, und die gesetzliche Unfähigkeit des Wahlcommissars, in dem Bezirk gewählt zu werden, in welchem er amtlich die Wahlen zu leiten hat. Die Versuchung zum Gebrauch der Polizeigewalten für Wahlzwecke ist aber so unwiderstehlich, daß an dieser Stelle die „Parlamentsprivilegien“ eintreten. Schon ältere Resolutionen des Parlaments erklären es für einen Privilegienbruch „für jeden Minister oder Diener der Krone, direkt oder indirekt die Gewalten des Amts zu gebrauchen bei der Wahl von Repräsentanten für das Parlament“ (17 Journals pag. 507), sowie das „Senden von Reskripten an die Oberconstabler, Constabler oder andere Beamte zur Mittheilung an die Wähler“ (9 Journals pag. 191). Zur Ahndung des Privilegienbruchs kann das Unterhaus unmittelbar die Verhaftung des Beschuldigten durch die Beamten des Hauses (May, Parliamentary Practice cap. 3) verfügen, — eine Art von Nothrecht, welches sich an dieser Stelle gegenüber den ungemessenen älteren Polizeigewalten historisch gebildet hat.

Im preußischen System liegt:

I. Die administrative Controlle in der Amtshierarchie der Ministerien, Regierungen, Landräthe, exekutiven Polizeibeamten, in grundsätzlicher

Unterordnung des Personals unter Ordnungsstrafrecht und Disciplinarverfahren. Das Wesentliche dieser wirksamen Polizeiorganisation wird auch in Zukunft zu erhalten sein, nur mit Ausscheidung der streitigen Fragen des Polizeirechts (des contentieux) von der Entscheidung des Polizeiministers und der Verwaltungsbehörden. Auch das vollständigste selfgovernment wird Regierungen und Landräthe zunächst beibehalten müssen, insbesondere die concurrirenden Gewalten des Landraths in der Lokalpolizei, die Ordnungsstrafgewalt und das Entlassungsrecht gegen die exekutiven Polizeibeamten (§. 43).

II. Gerichtliche Controllen dagegen sind jetzt nur soweit vorhanden als das Polizeirecht, auf Strafklauseln zurückgeführt, unter das Polizeirichteramt mit Recurs an die Obergerichte gestellt ist. Der Civilrechtsweg, welcher außerdem zum Schutz von Privatrechtstiteln gegen Polizeiverfügungen gewährt wird (Seite 164), ist als Rechtscontrolle des Polizeirechts unfruchtbar und keiner Entwickelung fähig. Die kriminalrechtliche Verantwortlichkeit der Polizeibeamten ist durch die ausschließliche Anklagebefugniß des Staatsanwalts zur Disposition der zeitigen Ministerverwaltung gestellt; die civilrechtliche Verantwortlichkeit durch den sogen. Competenzconflikt aus dem Ges. v. 13. Febr. 1854 §. 1. Noch übler wird dieser Zustand durch die concurrirenden Polizeigewalten des Militärs. Dieser Mangel aller Rechtscontrollen ist es, welcher die Polizeigewalt in unmittelbarster Weise den Partei- und Wahleinflüssen des constitutionellen Staats dienstbar macht.

Als nächstliegender Weg zur Abhülfe erscheint die fortschreitende Codifikation des Polizeirechts d. h. Formulirung der polizeimäßigen Handlungen und Unterlassungen unter Strafklauseln, welche dem Rechtsweg anheimfallen. Allein gerade der neueste Zustand des englischen Polizeirechts beweist, daß diese Abhülfe nicht überschätzt werden darf. Die zeit- und ortsweise wechselnden Bedürfnisse der Gesellschaft erschweren die allgemeine Codifikation jetzt mehr wie früher. Die Auflösung in eine Ueberzahl örtlicher Polizeigesetze, — auch wenn solche von geeigneteren Organen ausgehen, als den jetzigen „Ortspolizeibehörden", — ist durch mancherlei Interessen beeinflußt, und verlegt den Sitz der Willkür und des Zuvielregierens oft nur an eine andere Stelle. In jedem Falle ist diese Abhülfe eine sehr langsam wirkende, da gerade Polizeigesetze in unseren jungen parlamentarischen Versammlungen eine sehr mangelhafte Berathung finden. Niemals wird sie vollständig sein, da eine Reihe von Befugnissen der Polizei nicht erschöpfend zu codificiren sind. Die wirksame Abhülfe muß daher auf anderen Wegen gefunden werden:

1. durch die Einschiebung des selfgovernment, d. h. die Bildung von Kreisämtern und deren Vereinigung zu kollegialischen Kreisverwaltungen (§. 43). Sie trifft den lebendigen Punkt der Polizeiwillkür, indem sie den ausführenden Polizeibeamten in seiner täglichen Thätigkeit unter die Augen eines nahestehenden höheren Beamten (des Kreisamtmanns) bringt, und den kollegialischen Kreisverwaltungen unabhängig von der zeitigen Ministerverwaltung das Ordnungsstrafrecht und das Entlassungsrecht gegen diese Beamten giebt. Die alten und die neuen Erfahrungen der englischen Polizei bestätigen, daß diese Kreisverwaltungskörper, mögen ihre Mitglieder als einzele den verschiedenartigsten Richtungen angehören, die Polizei und ihre Diener auf die Dauer nicht zu systematischen Partei-Werkzeugen werden lassen. Die kollegialische Thätigkeit in Ausführung der Landesgesetze, das Pflichtbewußtsein einer amtlichen Ehrenstelle und

die bald gewonnene Einsicht von der Verderblichkeit aller Verwendung der Polizeibeamten zu Partei- und Wahlzwecken, wird hier von innen heraus, aus stetig wirkenden Eindrücken gewonnen. Andere äußerliche Gegengewichte gegen den Mißbrauch der Polizeigewalt im constitutionellen Staat sind bisher noch nicht gefunden. Das selfgovernment wird an dieser Stelle um so wirksamer, wenn den Kreisamtmännern zugleich das Gebiet der kleinen Polizeijurisdiktion überwiesen wird, welche überwiegend auf questions of fact hinausläuft, und welche eben deshalb in den Händen des juristischen Beamten leicht zu einem inhaltlosen Formalismus wird. Ein Hauptbeispiel ergiebt die Feldpolizeiordnung. Bei Pfandstreitigkeiten ist die Entscheidung über das Pfandgeld dem Kreisamtmann zuzuweisen und der Rechtsweg (wie bisher) nur vorzubehalten, wenn der Gepfändete die Rechtmäßigkeit der Pfändung bestreitet, oder ein Recht zu der vorgenommenen Behandlung behauptet, oder außer dem Pfandgeld einen besonderen Schadenersatz fordert. Die Gesindepolizei, und eine Reihe anderer kleinster Uebertretungen bieten noch weitere Fälle dar, in welchen das Gesetz vom 14. Mai 1852 mit Recht die Polizeijurisdiktion nicht den gewöhnlichen Gerichten beilegt; nur waren die bisherigen Organe der Ortspolizei dafür ungeeignet. Unbedenklich ist diese kleinere Polizeijurisdiktion überall, wenn sie den Rechtsweg vorbehält.

Die Einschiebung des selfgovernment schafft zwar bei ihrem Entstehen nur eine administrative Instanz, indem sie das Polizeidecernat des Landraths theilt. Allein die Reform des Verfahrens, welches nach den heutigen Grundsätzen des Strafprozesses immer regelrechter in die Form der convictions und orders übergehen muß, und die öffentliche kontradiktorische Behandlung der Beschwerden bei der Kreisverwaltung, verwandelt stillschweigend dies Polizeidecernat in eine „jurisdiction", wie auch das englische selfgovernment sich auf diesen Wegen gebildet hat. Aus der Praxis dieser Polizeiverwaltung werden sich dann auch die Maximen bilden für eine fortschreitende Formulirung und Codificirung des Polizeirechts, für welche im Augenblick noch die praktischen Erfahrungen fehlen, sowohl bei den Regierungsräthen, die solche Gesetzentwürfe ausarbeiten, wie bei den Kammerkommissionen, welche sie verbessern sollen.

2. Einiger ergänzender Controll-Rechtsmittel bei den ordentlichen Gerichten wird es nach den Erfahrungen der englischen Polizeiverwaltung allerdings bedürfen, um dem Mißbrauch der allzubiegsamen Polizeigewalten in bestimmten Punkten zu begegnen. Von den englischen writs hat das „writ of mandamus", gegen Rechtsverweigerung schon in der älteren deutschen Gerichtsverfassung eine Anknüpfung. Ein Analogon des writ of habeas corpus gegen alle persönliche Haft durch Polizei-, Finanz- und andere Verwaltungsbehörden, wird als ein ergänzendes Rechtsmittel nicht zu entbehren sein. In wichtigen Prinzipienfragen, welche auf eine reine question of law auslaufen, wird auch die englische Weise eines special case anwendbar sein. Diese Rechtskontrollen lassen sich aber nur bilden bei einer Revision der bestehenden Polizeigesetze, mit sorgfältiger Erwägung der einzelen dazu geeigneten Fragen. Auch werden für diese Controll-Rechtsmittel nur die Appellationsgerichte und das Obertribunal geeignete Behörden sein.

3. Ergänzend bedarf es sodann einer Wiederherstellung der rechtlichen Verantwortlichkeit der Polizeibeamten durch Aufhebung des Gesetzes vom 13. Febr. 1854 §. 1 und durch das System der concurrirenden Strafan-

klagen. Soweit die Besorgniß obwaltet, daß gerade Polizeibeamte in ihrer amtlichen Thätigkeit allzu häufigen chicanösen Klagen ausgesetzt würden, kann ein Vorbeschluß der Obergerichte vorgeschoben werden, welche an dieser Stelle das geeignete Organ sind, anstatt der von der zeitigen Ministerverwaltung ernannten Commissionen nach dem Ges. vom 13. Febr. 1854. Den vollendenden Abschluß bildet auch hier die rechtliche Ministerverantwortlichkeit.

III. Die parlamentarische Controlle wird unmittelbar geübt durch die Bewilligung des Budget für die höheren Organe der Polizeiverwaltung, Landräthe und exekutiven Polizeibeamten. Der Etat der letzteren sollte freilich fortschreitend auf das Budget der Kreisverwaltungen und Städte übergehen. Für die Sparsamkeit kann diese Controlle wohlthätig wirken; ein Hinderniß gegen den Mißbrauch der Polizeigewalt im Ganzen wie im Einzelen kann sie in den seltensten Fällen darstellen. Um den parteimäßigen Gebrauch zu verhüten, sind Kammermajoriäten ebenso ungeeignet wie der Minister des Innern unter den Parteieinflüssen des constitutionellen Staats. Die seltsamen Contestationen zwischen den Ministern und Kammern über den parteiischen oder unparteiischen Gebrauch der Polizeigewalt, für welche dann die „öffentliche Meinung" als Richter gedacht wird, sind nur hervorgegangen aus dem uns fehlenden Zwischenbau des constitutionellen Staats.

Unbestreitbar aber ist das Recht der Volksvertretung, die Anwendung der Polizeigewalt auf die Kammerwahlen abzuwehren, welche unter allen Umständen ebenso das Personal wie die Maximen der Verwaltung verdirbt. Es genügt dazu nicht bloß die Ausschließung der exekutiven Polizeibeamten vom Wahlrecht, sondern es bedarf positiver Strafgesetze gegen diese Betheiligung, sowie der gesetzlichen Ausschließung der Landräthe und der dirigirenden Polizeibeamten von der Stellung als Wahlkommissarien und Wahlkandidaten in ihrem eigenen Bezirk, als elementare Rechte einer Repräsentativverfassung.

VI. Gebiet.

Die Verwaltung des Innern nach dem neueren administrativen System der Verwaltungsräthe.

---

§. 46.

I. Das Gebiet der Armenverwaltung.

Gn. I. §. 116. II. §. 98—109.

Die Gesetzgebung der Tudors hatte die Armenverwaltung zum selfgovernment umgebildet, in welchem die Friedensrichter mit den Kirchspielsbeamten in gesetzlich bemessenen Schranken das Armenwesen sehr selbständig handhabten. Die seit der Restauration beginnende Tendenz, die Armenlast an möglichst kleine Dorfbezirke zu

binden, hatte aber ein überkünstliches, gemeinschädliches Niederlassungsrecht herbeigeführt. Die Kleinheit der Bezirke machte zusammenhängende Maßregeln für die Beschäftigung der Armen unausführbar; die jährlich wechselnden Armenaufseher fanden es überhaupt bequemer, alle Armenpflege in Geldspenden aufgehen zu lassen. Das Armenaufseheramt, wie alle Thätigkeit der Mittelstände, sank zu einem mechanischen Routinedienst herab, dem die Friedensrichter durch ein sporadisches Eingreifen keine andere Richtung gaben. Das schwer empfundene Resultat war ein unerhörtes Anschwellen der Armensteuer und drückende Ungleichheit der Armenlast. Die vereinzelten Reformversuche erwiesen sich als unwirksam, weil das Ortsinteresse zunächst auf Abwehr der Armenlast geht, die Entwickelung der industriellen Gesellschaft dagegen Freizügigkeit fordert und massenhaften Ortswechsel der arbeitenden Klassen herbeiführt.

Sogleich nach der Reformbill trat daher eine radicale Umgestaltung durch das Armengesetz von 1834, 4 et 5 Will. IV. c. 76 ein, welches den Charakter des selfgovernment aufgiebt, — freilich auf einem Gebiet, wo es am meisten verfallen war und wo die Gesellschaft dem Princip des selfgovernment am meisten widerstrebt. Das Armenwesen blieb von nun an der Grundtypus einer modernen Verwaltungsweise, welche sich den Verwaltungssystemen des Continents nahe anschließt. Sowohl das Verhältniß zwischen Gesetz und Regulativ, wie zwischen Staats- und Gemeindeverwaltung, wie zwischen administrativer und gerichtlicher Controlle ist hier in einer für England neuen Weise umgewandelt.

A. Das Verhältniß von Gesetz und Regulativ im Armengesetz von 1834 stellt von Hause aus neben die gesetzlichen Normen ein gleich bedeutendes und gleich umfangreiches Gebiet von Amtsregulativen. Das Gesetz beschränkt sich auf folgende Punkte:

1. Die Feststellung des verpflichteten Subjects der Armenlast, also die Grundsätze vom Armenniederlassungsrecht. Dasselbe wird begründet (1) durch Geburt, Eltern-Verhältniß und Heirath, unabhängig vom Wohnsitz; (2) durch thatsächlichen Aufenthalt von 40 Tagen, verbunden mit besonderen gesetzlichen Merkmalen permanenter Ansässigkeit: Lehrlingschaft, Grundbesitz, Wohnungsmiethe, Einschätzung zu den Gemeindesteuern. Rechtsfolge des Niederlassungsrechts ist die communale Pflicht zur Gewährung der Armenunterstützung, welcher jedoch die Alimentationspflicht der Ascendenten und Descendenten vorgeht.

2. Die Bestreitung der Armenlast: sie erfolgt noch immer

durch die Armensteuer nach dem Gesetz Elisabeths, gleichmäßig zu erheben von dem sichtbaren nutzbaren Realbesitz „innerhalb des Kirchspiels", nach dem Mieths- und Pachtwerth; — wesentlich vereinfacht und ausgeglichen durch das Gesetz von 1865, 28 et 29 Vict. c. 79, nach welchem die Armenkosten nicht mehr den einzelen Kirchspielen, sondern (Special- wie Generalkosten) den Kreisarmenverbänden zur Last fallen.

3. Die Organisation von gewählten Kreisarmenräthen für das Unterstützungsdecernat, zu welchen jedes Kirchspiel ein Mitglied, die großen Kirchspiele mehre Mitglieder wählen, und welchen die Friedensrichter der Division als ex officio-Mitglieder hinzutreten. In Verbindung damit steht die Einführung des Systems der besoldeten Armenbeamten für das Unterstützungs- wie für das Rechnungswesen.

4. Die neue Grundmaxime der Armenunterstützung: daß Arbeitsfähige in der Regel im Arbeitshaus unterzubringen, andere Arme durch Geld oder Naturalien zu unterstützen sind, nach Regulativen des Armenamts unter Decernat der Kreisarmenräthe.

Den Regulativgewalten (general rules) des Staatsarmenamts dagegen ist überlassen:

1. Die zwangsweise Vereinigung der kleineren Kirchspiele und Ortsarmenverbände zu Kreisarmenverbänden von solchem Umfange, daß der Verband die Kosten eines Armenhauses und einer geordneten Administration zu tragen vermöge. Das Gesetz ermächtigt deshalb die Staatsbehörde nach ihrem Ermessen eine Anzahl von Kirchspielen zu einer Union zu vereinigen. Man trug Bedenken, diese einschneidenden Maßregeln den allzu konservativen, der Armenverwaltung praktisch entfremdeten Behörden des selfgovernment zu überlassen, während sonst die Quartalsitzungen die Befugniß zur Umbildung der Gemeindeverbände üben (S. 412). Die Centralbehörde hat dem entsprechend England und Wales in jetzt 623 Kreisarmenverbände getheilt, durchschnittlich etwa 30,000 Seelen umfassend, in möglichster Uebereinstimmung mit den Polizeiverwaltungsbezirken (special sessions) der Friedensrichter. Durch fortschreitende Theilung schon vorhandener Verbände pflegt diese Zahl alljährlich noch um eine oder mehre erweitert zu werden.

2. Die Organisation des besoldeten Beamtenthums: das Armenamt mag die Anstellung besoldeter Beamten erzwingen, die Qualifikation und die Grundsätze der Anstellung vorschreiben, die

Gehaltsetats festsetzen, die Dienstinstructionen erlassen, eine fortlaufende Inspection und Rechnungsrevision üben und die Beamten entlassen. In Gemäßheit dieser Befugniß hat die Staatsbehörde ein Amtsschema von besoldeten Sekretären, Rendanten, Armenärzten und Unterstützungsbeamten gleichmäßig durchgeführt, für die Verwaltung der Armenhäuser ein gleichmäßiges System von Hausinspektoren und Nebenbeamten, zusammen etwa 15000 kleine Beamte.

3. Die Maximen der Armenverwaltung in allen praktisch wichtigen Einzelheiten werden normirt durch Regulative des Armenamts über die Verpflegung der Armen, über Einrichtung der Arbeitshäuser, über Erziehung und Unterbringung der Armenkinder, (jedoch mit Ausschluß der Verfügung in einzelen Unterstützungsfällen); Leitung des Baues der Armenhäuser, der Lieferungs- und Entreprise-Contracte, Feststellung der Haus- und Verwaltungsordnung der Armenhäuser. — Diese General Rules des Armenamts sind ausdrücklich mit Gesetzeskraft ausgestattet, und bilden in der Wirklichkeit ein umfangreiches zweites Armengesetz, dessen stetige Ergänzung und Amendirung der Staatsbehörde überlassen ist.

B. Das Hauptorgan der Ausführung ist hiernach:

I. Das Staatsarmenamt, welches zur Direction und Controlle der Armenverwaltung anfangs als ein Collegium von Commissioners auf 5 Jahre eingesetzt, später büreaukratisch gestaltet und jetzt von Jahr zu Jahr durch Parlamentsschluß continuirt wird. In der Commission werden mehre Staatsminister und Verwaltungschefs benannt, unter welchen aber der zuerst genannte „President“ allein dirigirender verantwortlicher Chef ist, welcher nur zum Erlaß von Generalregulativen der Mitunterschrift anderer Commissioners bedarf. Die Verfassung der Behörde ist die regelmäßige: ein Departementschef mit zwei Secretären und zwei Assistant Secretaries als den eigentlichen Decernenten. Der Präsident und einer der Secretaire dürfen Mitglieder des Unterhauses sein; alles übrige Personal gehört dem permanenten Dienst an. Der Behörde attachirt sind 12 Inspectors, welche ihren Amtssitz in der Hauptstadt ihres Inspectionsbezirks haben. Als Zwischenpersonal dienen die Rechnungsrevisoren, welche für eine Anzahl von Kreisarmenverbänden von diesen nominirt, der Hauptsache nach Staatsbeamte geworden sind.

Mit diesem System der Staatsverwaltung ist in Verbindung gesetzt:

II. Das System der gewählten Armenräthe, boards

of guardians, welche man seit den Zeiten der Reformbill als einen „zeitgemäßen" Ersatz des selfgovernment ansah. Um der abgestorbenen Selbstthätigkeit der Mittelklassen einen neuen Impuls zu geben, vereinigt ein weitangelegtes Wahlsystem alle Besitzer eines kommunalsteuerpflichtigen Realbesitzes, Miether wie Grundeigenthümer, mit einem klassificirten Stimmrecht von 1 bis 6 Stimmen zur Wahl der Armenräthe. Zur Wählbarkeit gehört ein mäßiger Census. Uebrigens findet kein Zwang zur Annahme der Wahl statt. Der Wahlakt wird durch Vorschläge und Zettel besorgt, welche den Wählern die Mühe des Zusammentretens ersparen sollen. — Die so gewählten Verwaltungsräthe erhalten (1) das Recht der Anstellung der besoldeten Beamten, (2) die Mitbeschließung über den Neubau der Armenhäuser und Einsetzung des Verwaltungscuratoriums, (3) das kurrente Geschäft der Prüfung und Bewilligung der einzelen Unterstützungsgesuche. — So wichtig diese Functionen erscheinen, so ist die daraus hervorgehende Stellung der Gemeindebehörden doch sehr verschieden von dem System des selfgovernment, vielmehr analog den conseils der französischen Communalverfassung, nach folgenden Gesichtspunkten:

Die gewählten wechselnden Verwaltungsräthe können nicht Organe der Gesetzanwendung sein, also keine Art von „jurisdiction" üben; es scheiden damit aus alle Functionen der Steuereinschätzung, der Steuerreklamationen, der Entscheidungen über das streitige Niederlassungsrecht ꝛc. als für die gewählten Verwaltungsräthe ungeeignet.

Selbständige Beschließungen der Gemeindeorgane können überhaupt nur für Geschäfte bestehen, welche durch das Gesetz geregelt und durch feste Controllinstanzen gesichert sind. Da aber die wichtigsten Grundsätze der Armenverwaltung experimental unter wechselnden Reglements bleiben sollten, so konnte den Gemeinderäthen keine endgültige Beschließung gegeben werden, ohne die allgemeinen Interessen und die Steuerzahler zu gefährden. Noch weniger war eine solche zulässig für das zahlreiche Personal von besoldeten Schreibern und kleinen Beamten der Armenhäuser.

Folgeweise ist das Curatorium der Armenhäuser und die Beschlußnahme über die einzelen Unterstützungsgesuche allerdings den Kreisarmenräthen überlassen, aber von allen Seiten umgeben, dirigirt und controllirt durch den Staatsinspector, den Rechnungsrevisor und die von der Staatsbehörde abhängigen besoldeten Beamten, unter welchen der Secretär, trotz der bescheidenen Stellung

des Clerk den eigentlichen Kreisarmendirector darstellt. Das Ob und das Maß der Bewilligung hängt von der gewählten Gemeindebehörde ab: aber alle Vorbedingungen der Entscheidung, — die Obersätze, wie die Untersätze — liegen so vollständig in dem geschlossenen System der besoldeten Armenbeamten, daß die Einschiebung eines decretirenden Verwaltungsraths (board) selten mehr als eine formelle Sanction der Beamtenthätigkeit des berichterstattenden Unterstützungsbeamten darstellt. Noch mehr bedarf die Verwaltung der Armenhäuser einer starken Staatscontrolle, um nicht die Armenhäuser geradezu in Strafanstalten zu verwandeln. Das Buchhalterschema und der Mechanismus des Büreauwesens beherrscht daher das Ganze. Selbst die Untersuchung der persönlichen Verhältnisse erfolgt durch einen besoldeten Beamten nach einem Buchhalter-Schema. Die Kreisarmenräthe, zu deren Beschlußfähigkeit drei (!) Mitglieder genügen, dienen wohl zu einer Controlle sparsamer Verwendung der Steuern. Es fehlt ihnen aber die höhere Bedeutung und der Einfluß, welchen das selfgovernment zu gewähren vermag, weshalb auch die Friedensrichter als ex officio-Mitglieder sich verhältnißmäßig wenig betheiligen. Die Tendenz der neuen Gesellschaft, alle persönliche Mühe des Staates auf besoldete Beamte abzuwälzen, hat, anstatt des Zwanges zu Ehrenämtern und Selbstthätigkeit, gar einen Zwang zur Bildung kleiner **besoldeter** Aemter gesetzt. Sie opfert der äußeren ökonomischen Ordnung der Geschäfte den bildenden Character und Gemeingeist des selfgovernment, löst das selbständige Leben des Kirchspiels auf, und läßt der Ortsgemeinde nur noch die Bedeutung eines geographischen Steuererhebungs- und Wahlbezirks übrig. Der Verlauf weniger Jahrzehnte hat ergeben, daß diese bloße Wahlthätigkeit ein ungenügendes Band des Gemeindelebens bildet, daß die unbedeutende Thätigkeit den Wählern wie den Gewählten keine Befriedigung gewährt, und daß das Absterben des Gemeindesinns wie des Gemeinsinns weder durch das klassificirte Stimmrecht, noch durch das allgemeine gleiche Stimmrecht aufgehalten wird, welches letztere durch Hobhouse's Act in einigen großen Ortschaften eingeführt wurde.

Das alte selfgovernment ist **neben diesem System der Verwaltungsräthe** nur soweit stehen geblieben, wie es zur Erhaltung der Rechtskontrollen unentbehrlich war: also die Stellung der **Friedensrichter** bei der Einschätzung der Armensteuern, ihre Jurisdiction über die Steuerreklamationen und das Niederlassungsrecht. In §. 27 des Armengesetzes ist zwei Friedensrichtern auch noch das

Recht vorbehalten, durch Order zu bestimmen, daß ein Armer wegen Alters oder Gebrechlichkeit außer dem Arbeitshause unterstützt werde; von diesem isolirten Reservat wird indessen kaum noch Gebrauch gemacht. Die Armenaufseher des Kirchspiels sind noch beibehalten für Steuereinschätzung und Steuererhebung; die neuere Gesetzgebung und Praxis des Armenamts ist aber bemüht, sie auch in diesen Functionen durch besoldete Assistant Overseers und Collectors zu verdrängen.

C. Die administrativen, parlamentarischen und Gerichts-Controllen nehmen unter dem System der gewählten Verwaltungsräthe folgende Gestalt an.

I. Die administrative Controlle beruht zunächst darauf, daß außer dem Präsidenten, als Chef des Armenamts, noch eine Anzahl Minister sammt oder sonders in die Commission aufgenommen werden, deren Mitunterschrift zu Generalregulativen erforderlich ist, — zur Erhaltung einer allgemeinen Uebereinstimmung der Verwaltungsgrundsätze des Ministerraths. Durch Order in Council können auch Regulative des Armenamts außer Kraft gesetzt werden. — In strenge Unterordnung unter das Generalamt sind sodann die Inspectoren gestellt, — ihrerseits mit der Befugniß jeder Sitzung eines Kreisarmenraths an Ort und Stelle beizuwohnen (jedoch ohne Stimmrecht) und jährlich mindestens zweimal jedes Armenhaus zu revidiren. — Die Subordination der Secretäre und besoldeten Beamten der Armenverbände beruht auf dem Grundsatz, daß diese Beamten vom Staatsarmenamt, und nur vom Armenamt entlaßbar sind. Dies Entlassungsrecht, welches die „Selbständigkeit der Beamten gegen die Localbehörden“ schützen soll, führt eben zur Abhängigkeit von der Centralbehörde, ergänzt durch ein System von Ordnungsstrafen, welches hier nicht wie bei den Beamten des selfgovernment auf die Fälle einzeler Uebertretungen, sondern allgemein auf die „Nichtbefolgung der Anweisungen des Armenamts“ gerichtet ist. — Die eingreifendste Controlle endlich liegt in der materiellen Rechnungsrevision der Bezirksrevisoren, welche vom Staat besoldet, von der Staatsbehörde entlaßbar, der Sache nach Unterinspectoren des Staats sind, welche durch die stetige Monitur der Armenausgaben die Richtung der Verwaltung in allen wesentlichen Einzelheiten bestimmen. Der Rechnungsrevisor prüft nicht nur in calculo, sondern entscheidet zugleich über die „Legalität und Angemessenheit“ der verausgabten Posten, verbindlich für die Armenverwaltung und für die Armenverwaltungsbeamten.

So reproducirt sich in scharfen Zügen das System der administrativen Controllen der Staatsverwaltungen des Continents.

II. Die gerichtliche Controlle der Armenverwaltung stand im früheren System des selfgovernment fest und geschlossen da. Die Armenaufseher des Kirchspiels unter dem Decernat der Friedensrichter hatten die Einschätzung des steuerpflichtigen Realbesitzes vorzunehmen und die Steuer einzuziehen. Sie hatten die Armeneinnahme aufzubewahren und zu verwenden. Ihr Ermessen entschied über die Nothwendigkeit und das Maß der Unterstützung mit Vorbehalt einer Beschwerde bei der Bezirkssitzung. Ihnen lag die Ueberwachung der Niederlassungen, die Anträge auf Ausweisung und daneben noch mancherlei Specialgeschäfte eines Ortsvorstehers ob, unter Ordnungsstrafrecht der kleinen Friedensrichtersitzungen. — Darüber als Beschwerdeinstanz der laufenden Verwaltung nahmen die Quartalsitzungen Appellation an „von allen Personen, welche sich durch irgend eine Handlung oder Unterlassung der Armenaufseher beschwert fühlten." — Die Specialsitzungen leiteten die Rechnungslegung und Rechnungsrevision mit der Befugniß ungesetzliche Posten zu defectiren, und dem Armenaufseher die persönliche Haftung zu überlassen. — Jeder einzele Friedensrichter konnte die Unterstützung eines Armen in seiner eigenen Wohnung bis zu einem Zeitraum von 3 Monaten anordnen, je zwei Friedensrichter mochten eine solche Order auch über drei Monate verlängern. — Durch den Erlaß der Ausweisungsorders entschieden die Bezirkssitzungen über das gesetzliche Niederlassungsrecht mit Appellation an die Quartalsitzung und mit Vorbehalt der Rechtsfrage für Reichsgerichte. — Der Instanzenzug der Armenverwaltung war somit an die Reichsgerichte als letzte Stelle hingeleitet.

Das neuere Armenverwaltungssystem ersetzt die meisten Gerichtscontrollen durch eine geschlossene administrative Beschwerdeinstanz nach folgenden Grundsätzen:

1. Das Staatsarmenamt entscheidet Beschwerden gegen die einzelen Acte der Armenverwaltung in einem Umfang, welcher den Verwaltungskreis der Kreisarmenräthe und der besoldeten Armenbeamten deckt. Da die Verwaltung in allen wichtigen Einzelheiten nicht auf Gesetz, sondern auf den Regulativen der Staatsbehörde beruht, so steht dieser auch die Cognition und Entscheidung zu, ob die Anordnung in dem Sinne des Erlasses erfüllt oder nicht erfüllt ist. Der Localbeamte muß sich dieser Entscheidung fügen, da ihn das Gesetz mit Entlassung, Geld- und Gefängnißstrafen wegen „Un-

gehorsams gegen eine rule, order oder regulation und wegen jedes contempt der Oberbehörde" bedroht. Dem entsprechend hat sich auch ein rein administrativer Geschäftsgang gebildet. Bei Beschwerden über die Amtsführung führt der Staatsinspector als Regierungscommissarius die Untersuchung und berichtet darüber an das Armenamt. Alle sonstigen Beschwerden, Eingaben und Correspondenzen des Armenamts mit den Localbehörden und Privaten passiren das Büreau des Inspector behufs der Berichterstattung oder Beifügung seiner Bemerkungen.

2. Die streitigen Fragen über die Rechnungsrevision entscheidet in erster Instanz der Rechnungsrevisor, für dessen Verfahren die Rechnungslegung im öffentlichen Audienztermin aus der ältern Friedensrichterverwaltung beibehalten ist. Die Beschwerdeinstanz bildet nach Wahl der Interessenten entweder das Reichsgericht oder ein Recurs an das Armenamt. Da aber das letztere die ausschließliche Befugniß hat aus administrativen Gründen gegen den Buchstaben des Gesetzes (equitable jurisdiction) einen defectirten Posten passiren zu lassen, so ist die administrative Beschwerdeinstanz natürlich die häufiger angerufene.

3. Für die Streitigkeiten über die Armenlast ist die administrative Beschwerdeinstanz ebenfalls alternativ gestellt. Nach 11 et 12 Vict. c. 110 §. 4 können Streitigkeiten über Niederlassungsrecht und über Ersatz und Ausgleichung von Armenkosten durch Wahl der Parteien (statt an die Quartalsitzungen und Reichsgerichte) zur Entscheidung des Armenamts gebracht werden. Nach 14 et 15 Vict. c. 103 §. 12 können die boards zweier Armenverbände durch schriftliche Uebereinkunft kurzweg jede streitige Frage dem Armenamt zur endgültigen Entscheidung unterbreiten. — Die Auflösung des selfgovernment führt also auch zur Auflösung der Rechtscontrollen und zu einer administrativen Centralisation, welche die Entscheidung des contentieux in einen „verantwortlichen", d. h. mit dem Ministerium wechselnden Verwaltungschef legt.

Das bedenkliche dieses neuen Verhältnisses hat die Armengesetzgebung zu mildern gesucht durch den Vorbehalt des Rechtsweges für die Hauptfragen der Armenlast, und in diesen Grenzen eben ist das System des selfgovernment beibehalten:

1. Für die streitigen Fragen der Armensteuer durch Beibehaltung der Ausschreibung und Einschätzung der Armenaufseher, durch Bestätigung der Ausschreibung Seitens der Friedensrichter, durch Entscheidung der Steuerreclamation bei den Special- und

und Quartalsitzungen mit Vorbehalt der Rechtsfragen für die Reichsgerichte, sowie durch die friedensrichterlichen Steuerexecutionen in ihrem alten Instanzenzug.

2. Für streitige Fragen des Niederlassungsrechts bleibt nach Wahl der Interessenten die Appellation an die Quartalsitzungen offen, jedoch mit Wegschneidung des gewöhnlichen Certiorari und Mandamus bei den Reichsgerichten. Die unbequemere Appellation an das Staatsarmenamt wird jedoch vorgezogen; auch hat sich dieser Geschäftskreis sehr vereinfacht seit Einführung des Kreisniederlassungsrechts (1865), in Folge dessen die Ausweisung nur von Kreisverband zu Kreisverband stattfindet, und nach einjährigem Aufenthalt wegfällt. — Noch weniger praktisch ist der für streitige Fragen der Rechnungsrevision zulässige Rechtsweg durch Certiorari.

3. Die für den Gesammtorganismus der Verwaltung wichtigste Rechtschranke hat endlich das Armengesetz durch die Vorschrift gezogen, daß jeder Interessent, mit Bestellung einer Caution von 50 £, durch Abberufungsverfahren (certiorari) die Legalität der rules, orders und regulations des Staatsarmenamts zur Entscheidung der Kings Bench bringen mag. Eine etwaige Ueberschreitung führt dann zu einem Cassationsspruch des Reichsgerichts, der in allen Verbänden, in welchen die order publicirt war, bekannt zu machen ist, wodurch die order ipso jure außer Kraft tritt. — Bei der weiten Fassung des Armengesetzes kann dieser Fall zwar selten eintreten: der Rechtsweg an dieser Stelle hat indessen die wichtige Bedeutung eine Ausdehnung der Gewalten auf andere Gebiete als das der Armenverwaltung zu verhindern. Die so gezogene Schranke hält das neue administrative System als Enclave des parlamentarischen Verwaltungsrechts in geschlossenen Schranken.

III. Die parlamentarische Controlle ist scheinbar sehr durchgreifend vermöge des Grundsatzes, nach welchem das Staatsarmenamt nur periodisch eingeführt, und von Jahr zu Jahr von beiden Häusern des Parlaments neu genehmigt wird. Allein der Verlauf eines Menschenalters hat den Beweis geführt, daß dies Verhältniß nur zu stetigen Erweiterungen der administrativen Befugnisse des Centralamts führt, und daß bei jedem Conflict das Parlament geneigt ist, die parlamentarische Ministerverwaltung gegen die Localautoritäten zu begünstigen. Der übergreifende Unterhauseinfluß verstärkt fortschreitend die büreaukratischen Formationen auf Kosten des selfgovernment und der Gerichtscontrollen.

Eine weitere Einwirkung übt das Parlament durch die jährliche

Bewilligung der Etats des Armenamts und der Staatszuschüsse zu der Kreisarmenverwaltung (Rechnungsrevision und ein Theil des Gehalts der Aerzte und Lehrer), so wie durch die Entgegennahme des Generalberichts über die Armenverwaltung. Auch dies Verhältniß hat indessen nur Materialien und Motive für die Gesetzgebung ergeben, zu fortschreitenden Reformen im Sinne der Freizügigkeit und socialer Interessen, nicht aber zum Schutz der Selbständigkeit der Gemeindeverwaltung geführt.

Das neu-englische System, welches die neugeschaffenen Behörden, Parliamentary Boards, nur auf Zeit einsetzt, ist der Ausdruck der gesellschaftlichen Ideen von der Staatsgewalt, — derselbe Grundgedanke, der den ganzen französischen Constitutionalismus gebildet hat. Der Erfolg zeigt auch in England auf jedem Gebiet, daß dies System alle Rechtscontrollen der Verwaltung auflöst und nur centralisirte Büreaukratie erzeugt.

Der historische Gang der deutschen Armengesetzgebung war zum Theil analog wie in England. Die alte Verpflichtung der Kirche war schon vor der Reformation zerfallen; eine geordnete kirchliche Armenpflege hatte aufgehört. Eine nothdürftige Verpflichtung ging daher zunächst auf die Lehns- und Hofherren über. Die darin nicht begriffene Bevölkerung fiel der gewerbsmäßigen Bettelei anheim. Zur Abstellung derselben sprechen die Reichsgesetze den Grundsatz aus, daß jede Kommune ihre Armen selbst ernähren und erhalten solle, wobei freilich die Frage, zu welcher Kommune ein Armer zu rechnen sei, der localen Feststellung überlassen blieb.

In Preußen erging als das erste umfassende Gesetz das Edikt v. 28. April 1748, an dessen Stelle das Allg. Landrecht II., 19 §. 10 u. ff. getreten ist. Verpflichtet sind die Stadt- und Dorfgemeinden für die ausdrücklich in den Gemeindeverband aufgenommenen Mitglieder, event. die Gemeinde, in welcher der Verarmte zuletzt zu den gemeinen Lasten beigetragen hat. Die Einzelheiten bleiben den Provinzialgesetzen und Reglements überlassen. Die tüchtige Grundlage des heutigen Rechts bilden die beiden Gesetze vom 31. Dez. 1842 mit Zusatz vom 21. Mai 1855, neben welchen die älteren Provinzialreglements nur noch in den Punkten gelten, über welche das Gesetz nichts verordnet.

A. Gegenstand der Gesetzgebung sind die dauernden Grundsätze der Vertheilung der öffentlichen Armenlast. — Das Gesetz von 1842 giebt zunächst eine gesetzliche Definition des Begriffs der „Armuth", einschließlich einer blos theilweisen oder unvollkommenen Arbeitsunfähigkeit, und regelt sodann

1. das Armenniederlassungsrecht, für welches 3 Titel anerkannt werden: (1) durch ausdrückliche Aufnahme als Mitglied der Gemeinde, wie solche bisher in den Städten stattfand. (2) durch Erwerb eines Wohnsitzes nach Maßgabe des Gesetzes vom 31. Dez. 1842 §. 8. Das sogenannte Armendomicil (verschieden von dem juristischen Domicil) ist durch die Meldung bei der Polizeibehörde bedingt und wird perfect, wenn der Neuanziehende den Wohnsitz ein Jahr lang fortgesetzt hat, ohne der öffentlichen Unterstützung zu bedürfen. (3)

Durch dreijährigen Aufenthalt, d. h. wenn ein Großjähriger während der letzten 3 Jahre vor dem Eintreten seiner Hülfsbedürftigkeit in dem Armenverband seinen „gewöhnlichen Aufenthalt" gehabt hat. — Umgekehrt geht das Armendomicil durch dreijährige Abwesenheit verloren.

2. Die Bestimmung des rechtlich verpflichteten Armenverbandes, als des verpflichteten Subjekts. Die ordentliche Armenpflege liegt dem örtlichen Armenverband ob, d. h. entweder einer Stadtgemeinde oder einer Landgemeinde oder einer Gutsherrschaft, welche in der Armenpflege den Gemeinden grundsätzlich gleichgestellt wird. Einzele Besitzungen, welche zu keinem Gemeinde- oder Gutsverband gehören, sollen „nach Anordnung der Landespolizeibehörde" mit einer Gemeinde vereint werden. — Die Kommunal-Armenpflicht erstreckt sich auch auf Ehefrauen, Wittwen, Kinder, bis zur Erwerbung eines eigenen Unterstützungswohnsitzes. — Für Dienstboten, Gewerbegehülfen, Gesellen, Lehrlinge und andere Personen in Dienstverhältnissen ist im Fall der Erkrankung der Armenverband des Dienstortes auf drei Monate unterstützungspflichtig.

In Ermangelung eines gesetzlich verpflichteten Ortsverbandes tritt der Landarmenverband ein, welcher auch unvermögenden Gemeinden die zur Erfüllung der Gemeindepflicht erforderliche Beihülfe zu leisten hat. Den Landarmenverband bilden meistens ganze Provinzen, in Ostpreußen die einzelen Kreise, zum Theil auch einzele große Städte.

Eine Staatsverpflichtung ist in der preußischen Gesetzgebung auch nicht subsidiär anerkannt.

3. Die Aufbringung der Armenlast ist der schwächste Punkt, welchen auch das Ges. von 1842 nicht zu ändern vermochte, da die herrschende Gesellschaft bei den öffentlichen Lasten auf dem „Herkommen" besteht. Es blieb also bei den dürftigen Bestimmungen des A. L. R., bei den einzelen Landarmenreglements und den ergänzenden Regulativen. Die Mittel können zunächst aus besonderen Stiftungen entnommen werden. Die Gemeinden können zu dem Zweck auch den „Luxus und die Vergnügungen der wohlhabenderen Einwohner mit gemäßigten Taxen belegen" (A. L. R. II., 19 §. 25—29). Der Mehrbedarf bildet eine dem „Gemeindehaushalt" obliegende Verpflichtung, eine „Kommunallast" der ganzen Gemeinde. An einer festen Regelung derselben fehlt es in dem Maße, daß Fragen, ob außer dem Grundbesitz auch Nicht-Ansässige heranzuziehen, ob die Einführung einer besonderen Armensteuer zulässig sei rc. rc. durch Ministerialrescripte deklarirt werden mußten. Selbst die Weise, wie die Kosten der Landarmenverbände als „Societätslasten" aufzubringen, wird im Ges. v. 31. Dez. 1842 den Bestimmungen der Landarmenreglements überlassen. Die Praxis des Obertribunals hat angenommen, daß wenigstens nach Erlaß dieses Gesetzes keine „Observanzen" oder älteren Verträge als Befreiungsgründe von der Armenlast ferner gelten.

4. Die Grundsätze der Armenverwaltung sind in allgemeinen Zügen theils im Gesetz, theils in den Landarmenreglements und localen Statuten bestimmt. Keine Gemeinde oder Gutsherrschaft darf einen fremden Armen hilflos lassen, sondern muß die nöthige Unterstützung unter Vorbehalt der Erstattung vorläufig gewähren. Ist der vorläufig Unterstützte im Kreise einheimisch, so hat die „Ortspolizei" denselben an seinen letzten Wohnort zurückzusenden; anderenfalls hat der Landrath auf Antrag der Ortspolizei zu bestimmen, ob der Arme einstweilen verpflegt oder an das Landarmenhaus abgeliefert werden soll. — „Die Besorgniß künftiger Verarmung eines Neuanziehenden genügt nicht zu dessen Abweisung".

Offenbart sich aber binnen Jahresfrist nach dem Anzuge die Nothwendigkeit einer öffentlichen Unterstützung, und weist die Gemeinde nach, daß die Verarmung schon vor dem Anzuge vorhanden war, so kann der Verarmte an die Gemeinde seines früheren Aufenthaltsorts zurückgewiesen werden, und letzterer Armenverband hat denselben aufzunehmen. — Die Verpflegung der Armen soll möglichst durch Unterbringung in den öffentlichen Armenhäusern bewirkt werden (A. L. R. II., 11. §. 16—24). Sind solche nicht vorhanden, so sind die Gemeindeglieder nach Ministerialrescripten zur Aufnahme der Armen nach der Reihe anzuhalten. Auch das verdingungsweise Ausgeben in auswärtige Anstalten ist nach Ministerialrescripten zuläſſig. Die den Landarmenverbänden Obliegenden sollen in die „Landarmenhäuser" aufgenommen werden, welche zugleich zur Detention von Landstreichern, Bettlern, Arbeitsscheuen und wegen Unzucht verurtheilter Personen bestimmt sind. In den Städten bestehen häufig besondere Armen-, Corrections-, Waisen- und Krankenhäuser, für welche das A. L. R. II. 19 Normativbestimmungen giebt. Derselbe Titel enthält die Grundzüge einer Polizeiordnung der Armenhäuser, deren Handhabung den Verwaltungsbehörden zufällt. Die Novelle von 1855 hat daran eine weitgehende „Armenzuchtpolizei" geknüpft.

B. Die ausführenden Organe der Armenverwaltung sind die Ortsgemeinden unter Direction der Magistrate in den Städten, der Landräthe auf dem platten Lande, unter Oberinstanz der Regierungen und des Ministers des Innern. Der Verwaltungsorganismus fällt zusammen mit dem des Innern und der Polizei (§. 43). Die dort entwickelten Gründe ergeben, daß namentlich die unfertige Verfassung der Landgemeinden eine feste Abgrenzung zwischen Staats- und Gemeindeverwaltung unausführbar macht, und eine Leitung bis in die speciellsten Maßregeln im Wege der Aufsichts- und Beschwerdeinstanz bedingt. Das System der „Gutsobrigkeiten" läßt keine andere Art der Verwaltung zu.

C. 1. Die administrativen Controllen liegen in der Hierarchie der Behörden für die Verwaltung des Innern und der Polizei. Die nothwendigen Amtsgewalten um die Ortsbehörden zu ihrer gesetzlichen Verpflichtung anzuhalten, die Ordnungsgewalt über die Beamten und alle ergänzenden Befugnisse einer „Aufsichts- und Beschwerdeinstanz" sind hinreichend vorhanden, um die Lücken der Gesetzgebung zu füllen.

2. Die Gerichtscontrollen dagegen beschränken sich auf ein sehr enges Gebiet. In dem Armen-Verwaltungsrecht sind auch die gesetzlich ausgesprochenen Grundsätze so eng mit questions of fact verbunden, daß die Gerichtsentscheidungen schon bei der legalen Definition der „Armuth" auf Schwierigkeiten stoßen. Wie in der neuen englischen Armenverwaltung herrscht daher die administrative Behandlung vor nach folgenden Grundsätzen:

Die Armenunterstützungspflicht bildet keinen Rechtsanspruch des Armen, sondern eine dem öffentlichen Recht angehörige Verpflichtung der Gemeinde, welche durch Verwaltungsexecution zu erzwingen ist.

Die streitige Frage, ob ein Landgut einen besonderen Armenverband bilde, sowie die Existenz eines örtlichen Armenverbandes überhaupt, hat die Verwaltungsbehörde zu entscheiden; ebenso ob der Fall vorliegt, in welchem der Landarmenverband dem Ortsverband ergänzende Beihülfe zu leisten hat.

Ebenso die Frage, ob eine Person „arm" im Sinne des Gesetzes sei, ob ein Anlaß zur Armenpflege überhaupt vorliege, ob eine höhere als die gewährte

Unterstützung angemessen sei, sowie die ganze Frage nach der Höhe der Armenverpflegungskosten.

Der Rechtsweg dagegen beschränkt sich streng auf die streitige Frage nach dem verpflichteten Subjekt:

a) Die Frage, welcher von mehren Armenverbänden der verpflichtete sei, wird zunächst von der Regierung entschieden, und zwar (nach ministerieller Anordnung) durch ein motivirtes, im Concept vom Justitiar zu zeichnendes, den streitenden Theilen zuzufertigendes Resolut. Dagegen findet aber alternativ der Recurs an die höhere Verwaltungsbehörde oder die Civilklage bei den Gerichten statt, bis zu deren Entscheidung das Verwaltungsresolut vollstreckbar bleibt. Ueber den Betrag der Verpflegungskosten ist der Rechtsweg nicht zulässig; nach Meinung des Obertribunals auch nicht über den Ersatz schon verausgabter Armenkosten.

b) Der privatrechtlich zur Alimentation Verpflichtete kann zwar nach der Novelle von 1855 im Verwaltungswege zur Zahlung angehalten werden, jedoch mit Vorbehalt des Rechtsweges für beide Theile.

3. Die Parlamentskontrollen können sich nur in unbedeutendem Maße bei Bewilligung des Verwaltungsetats des Innern, durch Resolutionen und Motionen geltend machen. Ein Analogon des englischen Generalberichts über die Armenverwaltung und eine Armenstatistik zur Vorlegung an das Parlament fehlt zur Zeit noch ganz. Die Lage der Gesetzgebung und der Verwaltung macht eine sachgemäße Einwirkung der Landtage auf diesem Gebiet nahezu unmöglich.

De lege ferenda ist die Vorfrage der Reform dieselbe wie in England seit Jahrhunderten. Das nächste Interesse des großen Grundbesitzes und der Einzelgemeinden steht den zeitgemäßen Reformen entgegen. In England wurden die vorhandenen guten Gesetze durch den Einfluß des kleinen Landadels verdorben in 13 et 14 Car. II. cap. 12. Dieselben Wege schlägt die Novelle vom 21. Mai 1855 ein. Es wird einer späteren Zeit schwer verständlich sein, wie im 19. Jahrhundert eine preußische Staatsregierung die Absonderung der Gutsbezirke von den Landgemeinden als Armenverbände nicht nur dulden, sondern befördern konnte! Die unheilbaren Mängel, denen auch das tüchtige Gesetz vom 31. Dezbr. 1842 nicht gewachsen war, sind: (1) der Mangel aller gesetzlich geordneten Communalsteuern, (2) die Lebensunfähigkeit der großen Mehrzahl aller (30,0000 — 40,000) Ortsgemeinden einen Armenverband zu bilden.

Diese Uebelstände sollen uns indessen nicht verleiten, in das englische Armensystem hineinzugerathen. Der ungeheuere Umfang der englischen Armenpflege ist die Folge der mangelhaften Erziehung und Entwickelung der arbeitenden Klassen, welche zusammentraf mit der totalen Umwälzung der Erwerbsgesellschaft in dem größten Handels- und Fabrikstaat Europas. Die starre Absperrung der Niederlassungsbezirke und die Verwickelungen des Niederlassungsrechts waren im Interesse des großen Grundbesitzes entstanden; die Mangelhaftigkeit der Verwaltung aus der geistigen Trägheit der Mittelstände im Armenaufseheramt. Nur das Zusammentreffen dieser Umstände, welche in Deutschland zum Theil anders liegen, hat die übereilte Büreaukratisirung des ganzen Armenwesens herbeigeführt.

Auch bei uns stehen allerdings die Forderungen der industriellen Gesellschaft mit dem Dorfniederlassungsrecht in unlösbarem Widerspruch. Die volkswirthschaft-

liche Idee der Freizügigkeit droht sogar allen Gemeindeverband aufzulösen, und sie ist insoweit berechtigt, als der jetzige Zustand von Jahr zu Jahr unhaltbarer wird. Bei dem Versuch der Reform wird sich aber sofort ergeben, daß die Landgemeinden und ein großer Theil der Stadtgemeinden die Lebensfähigkeit zu einem Armenverband unter heutigen Verhältnissen unbedingt nicht mehr besitzen. Ihre Scheinfähigkeit beruht nur darauf, daß eine nennenswerthe Armenpflege überhaupt bei ihnen nicht besteht. Die wirthschaftlich beliebte Idee, dafür „Gesammtgemeinden" zu bilden, würde auf einen verwickelten, willkürlichen Zerschneidungs- und Zusammenlegungsprozeß hinauslaufen, den Büreaukratismus der englischen Armenverwaltung erzeugen und keinen dauernden Bestand haben. Es wird vielmehr heute nichts mehr übrig bleiben als eine ganze und durchgreifende Reform, welche da anfängt, wo die englische Gesetzgebung von 1865 endet: Basirung der ganzen Armenlast auf den Kreisverband. Es wird damit den volkswirthschaftlichen Forderungen auf einen längeren Zeitraum genügt, als durch die jetzige englische Gesetzgebung, und es wird die Grundlage einer Kreisverfassung von der ökonomischen Seite aus gewonnen, in folgenden Grundzügen.

1. Die bisherigen Kreise bilden die ordentlichen Kommunalverbände der Armenlast und des Armenwohnsitzes unter entsprechender Abänderung des Gesetzes vom 31. Dezember 1842. Ausnahmsweise können einzele Amtsbezirke und einzele Städte durch Statut der Kreisverwaltung (bestätigt von der Regierung und vom Minister des Innern) als gesonderte Armenverbände fortbestehen; doch werden dabei gesetzliche Vorbedingungen zu stellen sein, welche ein Ueberwuchern der Sonderneigungen und einen Rückfall in die jetzigen Zustände zu verhüten haben. Städte mit voller Kreisverfassung (§. 52) bilden selbstverständlich auch einen Kreis-Armenverband für sich.

2. Die Kosten der ganzen Armenverwaltung sind durch eine Kreissteuer vom Realbesitz, also gleichmäßig von Stadt und Land, von Gebäuden und Land (S. 118—131) aufzubringen, nach den Einschätzungs- und Reklamationsgrundsätzen des selfgovernment. Dies Steuersystem gilt auch für die Wegebaulast, die Polizeiverwaltung und die übrigen kommunalen Verpflichtungen des Kreises und der Ortsgemeinden. Es entsteht damit erst die primitive Grundlage einer Kreis- und Gemeindeordnung, welche bisher gefehlt hat.

3. Die Kreis- und Gemeindesteuer bildet die Grundlage des Wahlrechts für die Kreisverwaltung zur Bildung eines Verwaltungsraths, welcher zur ökonomischen Controlle nach dem Grundzug der heutigen Gesellschaft geschaffen werden muß. Das Wahlrecht hat den Zweck, (1) die persönliche Betheiligung der Eingesessenen an der Kreisverwaltung im weitesten Maße zu sichern und zu erzwingen, (2) die Steuerinteressenten nach Verhältniß ihrer Steuermassen zu betheiligen. Es führt dies zu der oben entwickelten Fortbildung des Dreiklassensystems (S. 130. 131), welches die bisherigen Wähler der I. und II. Klasse vollständig aufnimmt, die III. Klasse aber mittelbar durch eine solche Zahl von Repräsentanten betheiligt, welche ihrer Steuermasse entspricht, mit übrigens gleichen Rechten und Pflichten zu den Aemtern und zum Geschworenendienst. Es wird damit die Zerreißung der Wähler in dem bisherigen Dreiklassensystem aufgehoben und eine stehende, zusammenhängende, zur persönlichen Selbstthätigkeit geneigte und geeignete Wählerschaft gebildet.

Durch die ökonomische Bedeutung des Verwaltungsraths ist wohl der Grundsatz gerechtfertigt, daß Meistbesteuerte, welche für ihre Person ebenso viel zahlen wie ein Kreisverordneter durchschnittlich an Steuern vertritt, für ihre Person dem Kreisrath beitreten.

4. Die Versammlung der Kreisverordneten tritt alljährlich einmal oder nach Bedürfniß öfter zusammen zur Beschlußnahme über Anleihen, zur Bewilligung von Ausgaben, welche nicht auf einer gesetzlichen Nothwendigkeit beruhen, und zu dem Hauptgeschäft der Bildung der Verwaltungscommissionen.

5. Der Verwaltungsrath des Kreises muß sich aber anschließen an den stehenden Körper des selfgovernment d. h. an die aus dem Landrath und den Kreisamtmännern gebildete Kreisverwaltung (§. 43). Erst dadurch erhält die Verwaltung den Halt, welcher in der englischen Armenverwaltung in mechanischem Büreaukratismus aufgelöst ist. Das Verhältniß wird manche Analogieen mit dem von Magistrat und Stadtverordneten darbieten, aber auch mancherlei Verschiedenheiten. Für die Armenverwaltung sind dann in den einzelen Amtsbezirken Commissionen zu bilden, welche auf Vorschlag der Kreisverordneten resp. der Ortsgemeinden von der Kreisverwaltung ernannt werden, mit dem Kreisamtmann als ex officio-Mitglied. Den so gebildeten Commissionen läßt sich die selbständige Verwaltung der Kreis-Armenfonds anvertrauen, unter einer Aufsichts- und Beschwerdeinstanz bei einer ständigen Deputation der Kreisverwaltung.

6. Die erstrebte Selbständigkeit der Kreisverwaltung, welche durch französische conseils unter Direction des Unterpräfecten völlig illusorisch wird, entsteht durch die Anlehnung der Verwaltungsräthe an das System des selfgovernment. Die so gebildeten Verwaltungskörper haben die nothwendige Controlle, und damit die Selbständigkeit, in sich selbst. Einmal in Gang gebracht, wird ihre Praxis die später durch Gesetz und Ortsregulative zu fixirenden Grundzüge der Armenverwaltung bilden, die nach Umständen in Gewährung von Arbeitsgelegenheit, Naturalunterstützung, Feuerung, Aussaat, Weide 2c. bestehen können, ohne in den Mechanismus der Arbeitshäuser, der Geldzahlungen und des Buchhalterschemas zu verfallen. Die persönliche Betheiligung der Nachbaren ist das Gegengewicht gegen die Schematisirung der Armenverwaltung, wie der inneren Landesverwaltung überhaupt. Die persönliche Betheiligung der höheren Klassen, die starke Heranziehung der III. Klasse durch Repräsentanten aus ihrer Mitte zu den Verwaltungscommissionen, erhält das politisch-sociale Band der Nachbarschaft lebendig, welches in den neuenglischen boards und französischen conseils verloren geht, und setzt an die Stelle der socialen Theorie und Agitation ein gewohnheitsmäßiges Zusammenwirken. Eine lebendige gegenwärtige Controlle liegt schon in der Stellung des Kreisamtmanns, mit der Befugniß, die Unterstützung eines Armen auf gemessene Zeit polizeilich zu verfügen. Ein ständiger Ausschuß der Kreisverwaltung ist die ebenso geeignete Beschwerdeinstanz, durch welche das ungemessene Staatsaufsichtsrecht zu ersetzen ist.

Als oberste Beschwerdeinstanz können zunächst die Königlichen Regierungen (Abtheilung I.) unverändert stehen bleiben, da grade für sociale Fragen der Regulator einer collegialischen Staatsbehörde wünschenswerth bleibt. Weitere Rechtscontrollen werden erst in einer consolidirten Gesetzgebung möglich.

Die Stellung des Ministers läßt sich auf ergänzende Regulativinstanzen zurückführen.

§. 47.

II. Das System der Civilstandsregister.

Gn. I. §. 78. II. §. 116.

Einen Niederschlag aus dem System der englischen Armenverwaltung bildet das neuere Civilstandsregisterwesen, im engen Anschluß an die Bezirke und an das besoldete Personal der Armenverwaltung.

Die Feststellung der Geburten, Todesfälle und Eheschließungen erfolgte nach der Kirchenverfassung auf Grund der Kirchenbücher bei den Pfarrämtern. Ein ausführliches Gesetz darüber erging in 52 Geo. III. c. 146, welches für die Eintragung der Taufen und der Begräbnisse in die Kirchenbücher noch heute in Kraft besteht. Diese Eintragungen erwiesen sich jedoch als unvollständig; oft beruhten sie auf ungenauen oder unrichtigen Angaben; speciell fühlten sich die Dissenters durch die Eheschließungen bei der Staatskirche beschwert. Die Abhülfe erfolgt bald nach der Reformbill durch ein neues Civilstandsregisterwesen, im Zusammenhang mit einem ergänzenden System der Civilehe, durch 6 et 7 Will. IV. c. 85. 86. Der Mittelpunkt der neuen Einrichtung ist das Centralbüreau unter dem Minister des Innern. Als Kreise für die Localverwaltung dienen die neu formirten Armenverbände (Unions), jeder in durchschnittlich 3 bis 4 Unterdistricte zerfallend. In diesen Unterdistricten werden meistens durch Unterbeamte der Armenverwaltung die Register über Geburten, Todesfälle und Eheschließungen geführt, für welche das Gesetz die Formulare und die Regeln der Eintragung bestimmt.

1. Bei Geburten hat sich jeder Registrar zu informiren, „sobald es angemessener Weise geschehen kann," und danach die Einzelheiten in das gesetzliche Formular einzuzeichnen. Vater, Mutter und Hauswirth sind bei bestimmter Buße verpflichtet die verlangte Auskunft zu ertheilen.

2. Bei Todesfällen hat sich jeder Registrar von Amtswegen zu informiren. Verpflichtet zur Anzeige binnen 8 Tagen ist auf Verlangen jede Person, welche gegenwärtig war beim Tode, in Ermangelung solcher der Hauswirth und jeder andere Bewohner.

3. Bei den Eheschließungen war die Absicht, eine nach rechtlichen Grundsätzen zulässige Ehe auch ohne Mitwirkung des Geistlichen zu ermöglichen, ohne jedoch die gewohnte Stellung der staatskirchlichen Geistlichkeit und die Volkssitte zu alteriren. Dieser Ge-

sichtspunkt führte zu dem Grundsatz der alternativen Eheschließung durch Trauung oder Civilehe (unten §. 60). Die staatskirchliche Geistlichkeit behält ihre Functionen als Civilstandsbeamte für alle Trauungen nach staatskirchlichem Ritus, ist aber verpflichtet die Verzeichnisse nach gesetzlichem Formular zu führen, und Duplicate vierteljährlich dem Centralamt einzusenden. Die besonderen Civilstandsbeamten für die Eheschließung führen nur die ergänzenden Verzeichnisse.

Die ausführende Behörde ist der Registrar General in London unter dem Minister des Innern. Die Durchführung des Systems erfolgte durch eine Generalinstruction nach reinem Büreausystem: ein Ober-Registrar in jedem Armenverband, ein Unter-Registrar in jedem der Unterbezirke der Union. Es werden dazu womöglich die besoldeten Beamten der Armenverwaltung verwendet. — Mit Rücksicht auf die Besonderheiten der Eheschließungen sind aber für letztere eigene Ehe-Registrars eingesetzt, in besonderer Auswahl und nur zum Theil identisch mit dem Personal der Districtsbeamten für Geburten und Sterbefälle. — Vierteljährlich hat jeder Local-Registrar dem Ober-Registrar eine beglaubigte Abschrift seiner Eintragungen einzureichen. — Der Ober-Registrar hat ebenso vierteljährlich dem General-Registrar seine Einsendungen zu machen. — Der General-Registrar hat solche zu prüfen, zu ordnen, mit einem alphabetischen Index zu versehen und jährliche Zusammenstellungen dem Minister einzureichen zur Vorlegung beim Parlament. — So entsteht das Centralbüreau, und in Verbindung damit ist ein Archiv gebildet, in welchem auch die vorhandenen älteren Urkunden dieser Art deponirt werden. Nachsuchungen in den Büchern des Pfarrgeistlichen oder eines Civilstandsbüreaus finden gegen gesetzlich abgestufte Gebühr statt. Jedes Attest kostet $\frac{5}{6}$ Thlr. Diese Gebühren bilden die Remuneration der Civilstandsbeamten.

Die ganze Einrichtung hat den rein administrativen Character der neueren Armenverwaltung. Der Minister des Innern ernennt den General Registrar. Mit Genehmigung des Ministers entwirft dieser Verwaltungsformulare und Regulative für die Unterbeamten. Der Etat, das zahlreiche Büreau und Inspectionspersonal wird von dem Finanzministerium bestimmt. Der Zusammenhang zwischen dem Centralbüreau und den Kreisbehörden ist durch ein zahlreiches Inspectionspersonal erhalten, welches Zwischenorgan sich in der Praxis als nothwendig ergeben hat.

Die so gebildete „Maschinerie" wird auch benutzt zur Aufnahme

des von 10 zu 10 Jahren stattfindenden Census. Es wird darüber für jeden Census ein Specialgesetz erlassen, welches den Minister mit der Oberleitung, Entwerfung der Formulare und Instructionen beauftragt. Jeder Unterbezirk der Civilstandsregister wird dadurch in Zählungsbezirke getheilt, für welche der locale Registrar geeignete Zähler vorschlägt. Die einzelen Hauslisten nach dem reglementsmäßigen Formular werden in einer bestimmten Weise dem Hauswirth ausgehändigt, der sie nach bestem Wissen auszufüllen hat, mit eigenhändiger Unterschrift bei 1 bis 5 £ Geldbuße. Versäumung der Amtspflicht und wissentlich falsche Angaben der Zählungsbeamten werden mit 2 bis 5 £, Weigerung der Privatpersonen, die nach der gesetzlich-ministeriellen Instruction gestellten Fragen zu beantworten, oder wissentlich falsche Antworten, mit 1 bis 5 £ bedroht. Bei dem heutigen Zustand des Communalwesens ist es für nöthig erachtet, alle Zählungsbeamten nach einem vom Finanzministerium festgestellten Gebührentarif zu remuneriren.

Eine Mitwirkung der Gerichte beschränkt sich auf die summarische Feststellung der angedrohten Ordnungsstrafen.

Das Parlament beschränkt sich auf eine Controlle durch Feststellung der Etats und Entgegennahme der Generalberichte.

Das Gebiet dieser Verwaltung war allerdings seiner Natur nach zu einem centralisirten Büreauwesen vorzugsweise geeignet. Immerhin aber beweist die englische Bildung, daß das bloße System der Verwaltungsräthe im Gemeindewesen einen rein büreaukratischen Niederschlag zurückläßt.

Das System der Civilstandsregister in Preußen wurde durch Verordnung vom 30. März 1847 mit den Gerichten verbunden, welche durch ihre locale Specialisirung, ihren Geschäftsgang und durch die Gewöhnungen des Publikums dazu geeignet erschienen. Dies System beschränkte sich indessen auf dissidentische Glaubensgenossen. Die Verfassungsurkunde hat in der Weise einer allgemeinen Resolution (Art. 19) zwar die Einführung der Civilehe für alle Confessionen ausgesprochen; die zur Ausführung vorgelegten Gesetzentwürfe (1859, 1860) sind indessen an dem Widerspruch von kirchlicher Seite gescheitert. Für die evangelischen und katholischen Glaubensgenossen bleiben also die Kirchenbücher zur Zeit noch Civilstandsregister, trotz der Mangelhaftigkeit, oft Unzuverlässigkeit der Eintragungen, und aller Uebelstände einer Verschiedenheit der bürgerlichen Statusrechte nach den Confessionen.

Für die statistischen Funktionen des englischen Civilstandsregisteramts dient in Preußen ein statistisches Büreau, welches in der Hardenbergischen Periode unter das Staatsministerium, seit 1844 unter das Handelsamt, seit 1848 unter den Minister des Innern gestellt ist. Um die Verbindung mit dem Gesammtorganismus der Verwaltung herzustellen, ist neuerdings eine Centralkommission aus den verschiedenen Ministerial-Departements zusammengesetzt, welche durch das

Bedürfniß der Zeit wohl zu einer lebendigeren Entwickelung kommen wird als bisher. Die Einführung des selfgovernment in die Kreisverwaltung wird den Vortheil haben, gebildete und einigermaßen geschäftskundige Männer in den kleinen und kleinsten Bezirken betheiligen zu können und ein sachkundiges Interesse an der Statistik zu erzeugen, welches durch eine praktische Beschäftigung in öffentlicher Verwaltung sich bildet. Die Zwecke der Statistik bedingen es aber, daß diese Thätigkeit sich immer nur an das obrigkeitliche Amt im selfgovernment anlehnen kann. Dies vorausgesetzt, ergeben unsere Volkszählungen, daß es nicht nothwendig ist, in den kostbaren Mechanismus der englischen Volkszählungen zu verfallen, welcher nur ein Ausdruck des Absterbens alles Gemeindelebens ist.

Für die allgemeineren Geschäfte unseres statistischen Büreaus hat die englische Verwaltung ein Unterdepartement im Handelsamt gebildet (§. 57).

§. 48.

III. Das System der Gesundheits- und Bau-Polizei.

Gn. I. §. 113. II. §. 110—115.

Während die administrative Neubildung der Armenverwaltung aus einem Verfall des schon vorhandenen selfgovernment hervorging, ist die nun folgende Neubildung aus einer **Lücke** hervorgegangen. Die alte „Friedensbewahrung" war zunächst nur auf Sicherung der Person und des Eigenthums berechnet; das alte System der Arbeitspolizei auf eine äußerliche Auseinandersetzung zwischen Besitz und Arbeit, die Armenverwaltung nur auf die kranken Elemente der Gesellschaft. Als sich im 18. Jahrhundert in den enggebauten Städten weiter gehende Bedürfnisse herausstellten, schuf man durch Local-Acte die nothdürftigen Grundzüge einer **Bau-** und **Feuerpolizei**, Straßenreinigung, Beleuchtung, Trockenlegung, Wasserversorgung. Als diese Ortsgesetze zu einem unförmlichen Umfange anwuchsen, suchte man durch Normativbestimmungen, Clauses Acts, die hundertmalige Wiederkehr derselben Artikel zu vermeiden. Die Anhäufung der Bevölkerung in den großen Städten und Fabrikdistricten steigerte indessen das Bedürfniß in beunruhigendem Maße. Auf umfassende Berichte des Armenamts und des Parlaments wurde 1843 eine königliche Untersuchungscommission eingesetzt, welche fünf leitende Gesichtspunkte für die neuen Polizeieinrichtungen aufstellte: (1) Trockenlegung der Häuser und Straßen, (2) Pflasterung der Straßen, Höfe und Durchgänge, (3) Entfernung von gemeinschädlichen Anlagen und Unreinigkeiten, (4) genügende Beschaffung von Wasser für öffentliche und häusliche Zwecke, (5) bessere Bauanlagen und Ventilation der Wohnhäuser. Die Commissionen hatten nach diesen Gesichtspunkten

30 bestimmte Vorschläge formulirt, deren Ausführung nach einem zwiefachen System versucht wurde.

I. Ein Gesundheits- und Baupolizeisystem nach den Grundsätzen des selfgovernment ließ sich anknüpfen an den Begriff der Gemeinschädlichkeiten (nuisances), welche von Alters her Criminal- und Civilklagen begründeten. Es war aber nothwendig, diese Fälle unter die summarischen Bestrafungen zu stellen, für die böslichen Unterlassungen ein System von Polizei-Resoluten (orders) einzuschieben, das Niederschlagungsrecht der Friedensrichter zu erweitern und die Strafverfolgung zu verstärken. Nach diesem System sind die Nuisances Removal Acts 1848, 1849, 1855 gebildet, mit welchen man in den Landgemeinden und kleineren Städten noch auszukommen weiß.

1. Die Gemeinschädlichkeiten werden legal definirt und unter summarische Strafen gestellt: Gebäulichkeiten, Pfützen, Abzugscanäle 2c., „in gesundheitsgefährlichem Zustand," Aufhäufung gesundheitsschädlicher Substanzen, Ausflüsse und Ausdünstungen zur Benachtheiligung und Belästigung Anderer, — wobei indessen dem Angeschuldigten der Gegenbeweis vorbehalten wird, „daß die Belästigung Folge seines Gewerbes ist, nicht länger andauert als das Gewerbe mit sich bringt, und daß dabei alle erfahrungsmäßigen Vorsichtsmaßregeln beobachtet sind, um die Belästigung der Nachbaren möglichst zu verhüten und zu mildern." Der erste Uebertretungsfall wird mit 5 £ Buße bedroht, die wiederholten Fälle mit Verdoppelung, die Verhinderung der Friedensrichter in Ausführung des Gesetzes bis 5 £.

2. Einführung friedensrichterlicher orders zur Beseitigung gemeinschädlicher Anlagen. Auf Anzeige zweier ansässiger Hauswirthe, oder auf Anzeige der Armenverwaltungsbeamten mit Attest des Armenarztes über das Vorhandensein einer gesundheitsgefährlichen nuisance im obigen Sinne kann die Localbehörde mit Zuziehung der Wegeaufseher eine Untersuchung veranlassen. Und wenn nach ihrem pflichtmäßigen Ermessen oder auf schriftliches Attest zweier gesetzlich qualificirter Aerzte eine solche „oben bezeichnete Schädlichkeit" sich als wirklich vorhanden ergiebt, soll die Localbehörde den Eigenthümer oder Miether des Grundstücks vor 2 Friedensrichter zur Verantwortung laden. Wird diesen Richtern in summarischer Beweisführung „der Grund der Beschwerde überzeugend dargethan," so sollen sie nach gesetzlich vorgeschriebenem Formular eine order of removal (Polizei-Resolut) auf Reinigung, Abreißung

der Baulichkeiten und Beseitigung der sonstigen Gemeinschädlichkeiten erlassen. Im Fall des Ungehorsams tritt eine Geldbuße von 10 sh. täglich für die Fortdauer der Nuisance ein, und die Localbehörde ist berechtigt, die verordnete Reinigung und Beseitigung selbst vorzunehmen, die Kosten summarisch durch 2 Friedensrichter festzustellen und durch Execution beizutreiben, wobei den Friedensrichtern ein Niederschlagungsrecht Armuths halber oder „wegen besonderer Umstände" zusteht. Die so nicht gedeckten Kosten werden durch order auf die Ortsarmenkasse angewiesen.

3. Die Strafverfolgung wird verstärkt durch Ermächtigungen für die neugebildeten boards und ihre Beamten. Allgemein ist das Staatsarmenamt ermächtigt, sämmtliche Beamte der Armenverwaltung anzuhalten zur Vornahme von Untersuchungen, Beaufsichtigungen und Berichterstattungen auf Anweisung des Gesundheitsamts.

4. Die Kosten der Ausführung des Gesetzes werden auf die Armensteuer angewiesen, wo nicht eine besondere Gesundheitspolizeisteuer oder die Wegesteuer dafür bereits haftet.

Der Instanzenzug dieses Polizeisystems bleibt innerhalb des selfgovernment. Gegen alle orders und convictions der Friedensrichter geht die Beschwerde an die Quartalsitzungen, mit Vorbehalt der Rechtsfrage mittels status causae bei dem Reichsgericht. Ueberhaupt kann jeder Interessent, welcher den ordentlichen Rechtsweg zu haben glaubt, unter Bestellung einer Caution, die Einstellung des summarischen Verfahrens beantragen. Die so gestaltete Gesundheitspolizei reicht also nicht in das Gebiet der Centralverwaltung hinein. — Für größere, enggebaute Ortschaften glaubte man indessen damit nicht auszukommen und bildete dafür ein zweites.

II. Administratives System der Gesundheitspolizei-Acte 1848. — vorbereitet durch eine Reihe von Vorgängen seit längerer Zeit.

Eine alte Anknüpfung lag in den mittelalterlichen Deichverbänden, Commissions of Sewers, welchen die nöthigen obrigkeitlichen Gewalten durch eine Commission ertheilt wurden, jetzt nach einer allgemeinen Deichordnung 3 et 4 Will. IV. c. 22. — Aus neuerer Zeit war ein Vorbild durch die zahllosen Localacten für einzele Städte vorhanden, für welche 1847 eine ergänzende Commissioners Clauses Act und eine Town Improvement Clauses Act erlassen war, als ein Schema für neue Communaleinrichtungen zur Pflasterung, Reinigung, Erleuchtung, Verschönerung

der Ortschaften, — unter einem Gemeinderath aus Wahlrecht der Steuerzahler, der nach Bedürfniß Verwaltungscommitees, einen Gesundheits-Inspector, Stadtphysikus ꝛc. ernennt, — mit einer Normalpolizeiordnung über Straßenreinigung, Rauch, Ventilation, Logirhäuser, Erleuchtung, Wasserversorgung, Schlachthäuser, Bade- und Waschhäuser, — einer Bauordnung für Anlage neuer Straßen, Verbesserung vorhandener, Beseitigung Einsturz drohender Baulichkeiten, — einem Reclamationsverfahren gegen beabsichtigte Neubauten, Anlage von Abzugscanälen und Hausrinnen.

Diese Supplementargemeindeordnungen sind zu einem Ganzen geworden in der umfassenden General Health Act 1848 für solche größere Gemeindeverbände, welche dieselbe annehmen. Als Fortsetzung und Ergänzung tritt hinzu die Local Government Act 1858, mehr für kleinere Gemeinden berechnet, welche zur Annahme des Gesetzes noch gewisser vorbereitender Einrichtungen bedürfen. Das System des selfgovernment ist in beiden Gesetzen aufgegeben, und wie in der Armenverwaltung durch gewählte Gemeinderäthe und administrative Oberinstanzen ersetzt.

A. Die gesetzliche Normirung der neuen Gesundheits- und Baupolizei läuft auf sehr allgemeine Ermächtigungen hinaus, welche durch gewählte Gemeinderäthe als Lokalbehörden zu handhaben sind unter einem weitgreifenden Aufsichtsrecht eines Staats-Gesundheitsamtes.

Die gesetzlichen Ermächtigungen sind folgende:

1. Die Lokalbehörde übernimmt das System der Straßenrinnen und Abzugskanäle mit der Befugniß des Ankaufs, der Aenderung, der Beseitigung, Reinigung, — mit scharfer Strafordnung für bauliche Anlagen an und unter den Straßen, und mit der Befugniß, durch Polizeiresolute Bauanlagen im Interesse der Gesundheitspolizei zu erzwingen.

Sie übernimmt die Straßenreinigung und nach Bedürfniß die Besprengung, und erläßt Regulative über die Wegschaffung des Unraths und Schnees durch die Eigenthümer und Miether, mit der Befugniß, die Kosten dafür summarisch vom Miether, event. vom Eigenthümer beizutreiben.

Die öffentlichen Straßen, deren Pflasterung, Instandhaltung, Straßenrinnen, Brücken, Prellpfähle gehen in Eigenthum und Verwaltung der Lokalbehörde über, mit der Befugniß, eine Verlegung der Gas- und Wasserröhren zu veranlassen, Gebäude zur Erweiterung der Straße zu erwerben, bei neuen Straßenanlagen das

Niveau, bei niedergerissenen Gebäuden die Linie des Wiederaufbaues zu bestimmen gegen Entschädigung nach dem Expropriationsgesetz.

2. Sie übt die Polizeicontrolle über Abdeckereien und unterwirft neu anzulegende, der Nachbarschaft lästige oder gesundheitsgefährliche Gewerbsanlagen polizeilichen Regulativen. Neu angelegte Blut- und Knochenbrennereien, Schlachthäuser, Talg- und Seifensiedereien und andere „schädliche oder lästige Gewerbe" bedürfen zur Anlage ihres Consenses bei Strafe von 50 £ und 40 sh. für jeden Tag des Fortbetriebs.

3. Wasseranlagen können von der Lokalbehörde beschafft werden durch Contrakte mit Privatgesellschaften oder durch eigene Anlagen mit Genehmigung des Gesundheitsamts. Die Normativbedingungen dafür consolidirt die Waterworks Clauses Act 1848.

4. Begräbnißplätze. Die Lokalbehörde ist befugt, Leichenhäuser anzuschaffen und gesundheitsgefährliche Begräbnißplätze zu schließen. Normativbestimmungen über die Anlegung und Verwaltung der Begräbnißplätze gab schon eine Clauses Act von 1847; für London sodann eine umfassende Begräbnißordnung 13 et 14 Vict. c. 52, aus welcher gewisse Hauptbestimmungen auf das ganze Land ausgedehnt wurden. Der Tarif der Begräbnißgebühren unterliegt der Bestätigung des Ministers, welcher auch auf Antrag der Lokalbehörden die nothwendigen Verwendungen decretiren kann. Auf Antrag des Ministers kann durch Staatsministerialbeschluß (order in council) die Schließung vorhandener Begräbnißplätze angeordnet werden.

5. Eine umfassende Bauordnung für das ganze Land wurde beabsichtigt, kam aber nur für die Metropolis zu Stande. Für die übrigen Städte begnügte man sich mit den in die Gesundheitsakte eingeflochtenen Bauvorschriften. Die Local Government Act ermächtigt die Lokalbehörden zum Erlaß von Polizeiregulativen über die Construktion neuer Straßen, Neubauten, und wegen Schließung gesundheitsgefährlicher, zur Wohnung ungeeigneter Lokalitäten, Benennung der Straßen, Numerirung der Häuser, Correktion der Straßenlinie, Beseitigung von Verkehrshindernissen 2c. 2c.

6. Ergänzend tritt hinzu die Lands Clauses Act 1845, 8 et 9 Vict. c. 184, d. h. Normativbestimmungen über das Expropriationsverfahren. Die Feststellung streitiger Ersatzsummen bis 50 £ erfolgt summarisch durch zwei Friedensrichter, bei größeren Objekten in ordentlichem Rechtswege mit Jury, jedoch unter mannigfaltiger Förderung eines Schiedsverfahrens.

7. Das Steuersystem zur Bestreitung dieses Verwaltungsgebiets ist der Armensteuer nachgebildet, mit der Abweichung, daß der rusticale Besitz an Ackerland, Wiese, Weide, Holzung, Gemüse-, Baumgärten, Wasserflächen, Eisenbahnen nur zu ein Viertel des Reinertrages eingeschätzt wird. Eine Generalsteuer nach diesen Grundsätzen wird von dem Realbesitz des ganzen Gemeindeverbands erhoben zur Bestreitung der Generalkosten der Verwaltung und der Wahlen. Eine Specialsteuer wird erhoben von dem Realbesitz des engeren Bezirks oder Niveaus, zu dessen Besten die Anlage dient bis zu dem Betrag der nothwendigen Kosten, so daß Capital und Zinsen spätestens binnen 30 Jahren gedeckt werden. Privatbeiträge von den Adjacenten, private improvement rates, werden erhoben für Anlagen, welche ausschließlich zum Besten eines besondern Grundstücks dienen; doch darf diese Belastung mit Einschluß von Amortisation und Zinsen nicht 5% vom Jahresertrag übersteigen. Diese Steuern werden nach den Formen der Armensteuern ausgeschrieben, berichtigt, eingetrieben, können aber wegen Unvermögens von der Lokalbehörde erlassen werden.

Die Verordnungs- und Regulativgewalten geben unter dieser formalen Gesetzgebung vorherrschend der Gesundheitspolizei den praktischen Inhalt in folgenden Abstufungen:

1. Die Gesammtheit der obigen Gesetzesklauseln läuft größtentheils auf Ermächtigungen hinaus, auszuführen durch Lokalpolizeiverordnungen, welche der Gemeinderath mit Bestätigung des Ministers des Innern erläßt, und welche nach der Bestätigung in vorgeschriebener Weise zu veröffentlichen sind. Diese Lokalverordnungen können Geldbußen bis 5 £ und weitere 40 sh. für Fortsetzung einer Uebertretung androhen, dürfen aber „nichts gegen die allgemeinen Landesgesetze und gegen den Inhalt der Gesundheitsacte" enthalten.

2. Eine höhere organisirende Regulativgewalt übt das Gesammtministerium zur zwangsweisen Einführung der Gesundheitsakte. Eine solche erfolgt ohne Weiteres „auf Antrag" der betheiligten Gemeinden; sonst provisorisch durch orders in council, welche dann durch eine Parlamentsakte für definitiv erklärt werden. Auf Antrag von ein Zehntel der Steuerzahler, oder wenn die Zahl der Todesfälle im Durchschnitt der letzten sieben Jahre 23 auf 1000 übersteigt, kann aber auch nach gewissen Voruntersuchungen und mit Beobachtung gewisser Formen die Gesundheitsakte den Gemeinden direct octroyirt werden. — Dem Minister des Innern gebührt,

wie bemerkt, die Bestätigung der Ortspolizeiverordnungen und der Geschäftsordnungen der Lokalbehörden. Nach der Local Government Act kann sogar der Minister auf Antrag von ein Zehntel der Steuerzahler die Grenzen des Gemeindeverbands für diese Zwecke bestimmen, bestehende Gemeindeverbände trennen, benachbarte Gemeinden zu einem Gemeinderath vereinigen. „Seine Orders in Ausführung dieses Gesetzes sind überhaupt bindend und endgültig in allen darauf bezüglichen Gegenständen."

3. Für vorübergehende dringende Fälle ist eine allgemeine Verordnungsgewalt durch Orders in council (Staatsministerialbeschlüsse) vorbehalten, namentlich (1) Quarantaineverordnungen, deren Einzelheiten durch 6 Geo. IV. c. 78 dem Verordnungsrecht überwiesen werden, (2) transitorische Verordnungen in Fällen gefahrdrohender, epidemischer, endemischer oder ansteckender Krankheiten nach 18 et 19 Vict. c. 116. Durch solche Verordnung kann bestimmt werden, daß die in diesem Gesetz enthaltenen Maßregeln zur Ausführung gebracht werden auf 6 Monate oder kürzere Frist. Specialregulative mögen erlassen werden für schleunige Beerdigung der Verstorbenen, Haussuchungen, ärztliche Hilfe; eine außerordentliche Reinigung von Straßen, Plätzen, Häusern, Kirchen, Gebäuden kann gegen Gemeindebeamte, Eigenthümer, Miether, Pächter zwangsweise durchgeführt werden. Alle orders und Regulative sind durch den Staatsanzeiger zu veröffentlichen, und dem Parlament in bestimmter Frist vorzulegen. Ausführende Behörden sind die Localbehörden der Gesundheitspolizei; Hinderung der Beamten in Ausführung des Gesetzes wird mit Geldbuße von 5 £ bedroht. (3) Analoge Verordnungen zur Verhütung ansteckender Thierkrankheiten werden durch 11 et 12 Vict. c. 105 legalisirt mit der Befugniß Einfuhrverbote und Quarantänen einzuführen. Eine Uebertretung dieser Verordnungen wird unter die Strafen der Zollgesetze gestellt.

B. Als ausführende Hauptbehörde dieser Gesetzgebung wurde ein Staatsgesundheitsamt eingesetzt, bestehend aus einem besoldeten Präsidenten als Chef, neben ihm die Staatssecretäre und andere hohe Beamte als ex officio Mitglieder, unter Beigebung von besoldeten Inspectors. Nach zehnjährigem Bestehen wurde aber die Ernennung der Behörde, welche sich durch allzukostbare Anlagen, durch Uebereifer und Collision mit einflußreichen Interessen unpopulär gemacht hatte, von dem Parlament versagt. An Stelle des Gesundheitsamts wird die Ausführung dem Privy coun-

cil, d. h. einem anderweitigen Arrangement der Minister überlassen. Die Hauptbefugnisse sind auf den Minister des Innern übergegangen, andere auf ein Unterbüreau des Staatsministeriums und einen Medizinalbeamten, welcher Generalberichte über den Gesundheitszustand des Landes erstattet.

Die ausführenden Localbehörden sind die städtischen Gemeinderäthe und analoge Verwaltungsräthe, wo solche schon unter Specialgesetzen oder Localacten bestehn. Andernfalls werden besondere Gesundheitsverwaltungsräthe nach Vorschrift dieser Gesetze gebildet nach dem geläufig gewordenen Muster der Armenräthe, also nach dem Sechs-Klassensystem der Steuerzahler. Die Zahl und Wählbarkeit der Mitglieder wird durch order in council fixirt mit einem gesetzlichen Maximum für den Wählbarkeitscensus. Im Sinne der industriellen Gesellschaft werden diesen gewählten boards Beschlußfassungen übertragen, welche tief in das Privateigenthum und in die Kasse der Steuerzahler eingreifen ohne die Garantien, welche das ältere selfgovernment dabei gewährte. Es fehlt den so gewählten Behörden nicht nur die Geschäftskenntniß, sondern auch die Unparteilichkeit und Stetigkeit des Friedensrichteramts. Durch das System der Vorschläge und Wahlzettel kommen die Wahlen in die Hände kleiner Gruppen und Cliquen unter habitueller Theilnahmlosigkeit der Gemeindemitglieder, die nur von Zeit zu Zeit durch den Steuerdruck aus ihrer Indolenz zur Agitation, aus der Agitation zur Indolenz zurückkehren. — Die wirklichen Geschäfte werden besorgt von einem Verwaltungsinspektor, Polizeiinspektor, einem Sekretär, Schatzmeister, Steuereinnehmer und andern „besoldeten Beamten und Dienern zur Ausführung des Gesetzes", welche der Gemeinderath zu ernennen hat unter Bestimmung der Gehalte und der Amtsinstruktion. Die Ernennung und Entlassung des Ortsphysikus und die Entlassung des Verwaltungsinspectors ist indessen der Staatsbehörde vorbehalten. — Die ganze Einrichtung ist sofort in die schematische Weise der Armenverwaltung übergegangen, und selbst als „Maschinerie" zur Anstellung von Ortsbeamten so mangelhaft ausgefallen, daß zahlreiche Städte auf die eigene Anstellung von Inspectoren verzichtet haben.

Nur für die Verwaltung der öffentlichen Irrenhäuser, welche gesetzlich aus der Kreissteuer zu erhalten sind, hat sich die friedensrichterliche Verwaltung, die Beschlußnahme der Quartalsitzungen über die Bauten, und die sonstigen Grundsätze des selfgovernment ebenso wie in der Verwaltung der Grafschaftsgefängnisse erhalten. (Gn. II. §. 62a.)

Ein eigenthümlich centralisirtes Verwaltungssystem andererseits ist in der Hauptstadt entstanden durch die Metropolis Management Act 1855 zum Zweck der Durchführung der Gesundheitsakte für einen Bezirk von 3 Millionen Seelen, d. h. für die Masse der zu verschiedenen Grafschaften gehörigen Kirchspiele, welche die Hauptstadt im weiteren Sinne bilden. Die Sanitätsgesetzgebung wurde hier mit eigenthümlichen Verschärfungen und Erweiterungen durchgeführt, gleichzeitig mit einer sehr strengen Bauordnung. Für die kostbaren Anlagen der Gesundheitsakten kam es vor allen Dingen auf Centralisation und Beschaffung großer Geldmittel an, durch übereinander gehäufte Wahlen nach allgemeinem gleichem Stimmrecht. Die kleineren Kirchspiele wählen dazu einen Verwaltungsrath, die vereinigten kleineren Kirchspiele einen Bezirksrath, die Bezirksräthe und großen Kirchspiele das „Metropolitan Board". Dieser von hunderttausenden von Wahlberechtigten in dreifacher Ueberschichtung gewählte Ober-Verwaltungsrath hat indessen weder die Fähigkeit, noch die Bestimmung wirklich zu verwalten, sondern nur Beamte zu ernennen und die großen Geldmittel (jährlich über 1 Million £) für die Durchführung eines einheitlichen Systems von Kanalisirung und Pflasterung zu beschaffen. Dieser Bestimmung entsprechend ist das Metropolitan Board zur Oberbehörde der Bezirks- und Gemeinderäthe gemacht, und hat zu diesem Zweck ein eigenes „Committee für Appellationen" zu bilden. Das centrale board hat schon nach dem Gesetz weitgehende Gewalten, um die Befugnisse der Districts- und Kirchspielsräthe an sich zu ziehen; noch mehr aber in seiner Stellung als administrative Oberbehörde die Tendenz dazu. Die ganze Einrichtung erscheint als ein monströser Apparat für die Anstellung einer Anzahl von Beamten und für die Aufbringung der Steuermassen, die aus dem zwei- und dreimal destillirten allgemeinen Stimmrecht verschwenderisch hervorgehen. Die praktische Wirksamkeit besteht in einer alles an sich reißenden Centralisation und in der fortschreitenden Theilnahmlosigkeit der Wählermassen, an denen sich von einem Einfluß der „Intelligenz" und der Erweckung des fehlenden „Bürgersinns" keine Spur bemerken läßt. Es ist die Carricatur eines Gemeindewesens in dem Mittelpunkt des Reichs.

C. Die administrativen, parlamentarischen und Gerichts-Controllen sind analog der Armenverwaltung.

I. Die oberste administrative Controlle ruht in dem Gesammtministerium, auf welches die Befugnisse des ehemaligen Gesundheitsamts übergegangen sind. — In unmittelbarer Unterordnung

fungiren einige Inspektionsbeamte. — Die Hauptbeamten der Localverwaltung, die Verwaltungsinspektoren und Ortsphysici, stehen in administrativer Abhängigkeit durch das der Staatsbehörde ausschließlich vorbehaltene Entlassungsrecht. Insbesondere ist die Anstellung, Entlassung, der Gehaltsetat und die Amtsinstruktion der Ortsphysiker dem Centralamt vorbehalten. Außerdem sind alle besoldete Beamte der Armenverwaltung der Gesundheitsverwaltung zur Vornahme von Untersuchungen, Beaufsichtigungen und Berichterstattungen untergeordnet, „ebenso als ob dergleichen Geschäfte einen Theil der gesetzlichen Armenverwaltung bildeten". — Die Rechnungsrevision erfolgt durch die von der Centralbehörde abhängigen Revisoren des Armenamts, mit der Befugniß, alle Ausgabeposten zu genehmigen oder zu defektiren.

Eine administrative Controllinstanz ist ferner geschaffen durch den schriftlichen Consens der Centralbehörde zu Verpfändungen und Darlehen, an welche mannigfaltige Bedingungen für die Ausführung der Bauten und Anlagen anknüpfen. Nach der Local Government Act hat der Minister die Genehmigung zu jeder Anwendung des Expropriationsgesetzes zu geben. Die Lokalbehörden haben dem Minister jährliche Berichte zu erstatten. Alle von ihm ernannten Untersuchungscommissarien haben die Gewalten der Inspectors nach der Gesundheitsakte. Alle Kosten und Ausgaben, welche durch „gesetzmäßige" Anordnungen des Ministers entstehen, fallen nach Festsetzung des Finanzministeriums der Ortssteuer zur Last.

II. Die gerichtlichen Controllen des alten selfgovernment sind wie in der Armenverwaltung größtentheils ersetzt durch die administrative Centralbehörde. Der Vorbehalt der Ertheilung zahlreicher Consense, der Erlaß von Instruktionen an die ausführenden Beamten und die Rechnungsrevision enthält auch die Befugniß zum Eingreifen in einzelen Fällen und eine wirksame Beschwerdeinstanz gegen das Verfahren der unteren Behörden und Beamten. Gegen alle Grundregeln ist in diesem Gebiet sogar ein materielles Entscheidungsrecht über einzele Privatrechtsfragen sowohl den Localbehörden wie dem Minister zugestanden. In Fällen wo das Gesetz eine summarische Beitreibung der Kosten für eine Prozedur des Gesundheitsamts vorschreibt, oder einen Adjacentenbeitrag (private improvement) der Localbehörde festzusetzen überläßt, mag der Beschwerte binnen sieben Tagen einen schriftlichen Recurs an das Staatsamt (Minister des Innern) richten, welches endgültig durch order entscheidet.

Der übrig bleibende Rechtsweg beschränkt sich

1. auf die Fälle, in welchen das Gesetz noch die Friedensrichter durch orders und convictions eingreifen läßt, mit Appellation an die Quartalsitzungen. Es gehören dahin auch die Ordnungsstrafen der Ortspolizeiverordnungen. Ein unbedingtes Strafverfolgungsrecht hat indessen nur der Beschädigte, das Gesundheitsamt, der Kirchenvorsteher und Armenaufseher; sonstige Denuncianten bedürfen der schriftlichen Zustimmung des Kronanwalts.

2. In zahlreichen Fällen giebt das Gesetz eine summarische Civiljurisdiction zur Feststellung von Entschädigungen und Kosten vor zwei Friedensrichtern. Wo ferner ein Schiedsverfahren im Gesetz geordnet ist, ernennen die Quartalsitzungen den Obmann in Ermangelung einer Einigung.

3. Vollständig erhalten ist das friedensrichterliche Entscheidungsrecht über alle Reclamationen gegen die Steuerausschreibung und die Steuerexecutionen wie bei der Armensteuer.

4. Gegen die Entscheidungen der Rechnungsrevisoren ist eine Appellation alternativ an das Reichsgericht oder an den Minister des Innern gegeben.

5. In den Bauordnungen für die Metropolis wurde anfangs ein Recurs gegen die Verfügungen der Baupolizei bei den Polizeirichtern eröffnet; später ist indessen eine administrative Beschwerdeinstanz bei einer Commission von official referees (Bauräthen) gebildet.

III. Eine parlamentarische Controlle wurde geübt durch die periodische Erneuerung des Staatsgesundheitsamts, die aber nur zur Erweiterung der administrativen Befugnisse geführt hat. Die Berathung aller Parlamentsakten dieser Gruppe ergiebt ein Bild der Confusion und Zerfahrenheit der Ansichten und sehr zufälliger Majoritätsentscheidungen über endlose Amendements. Auch der Parlamentsbeschluß über Aufhebung des Gesundheitsamts hat nur die legalen Befugnisse der Behörde einem Arrangement des Ministerraths auf Discretion anheimgegeben.

Das Parlament hat ferner die provisorischen Staatsrathsbeschlüsse in gewissen Fällen durch seine Zustimmung definitiv zu machen in Gestalt einer private Act. Auch diese Mitwirkung hat indessen zur Verbesserung des Verwaltungssystems nichts beigetragen, ist vielmehr ziemlich zur Formalität geworden.

Ebenso unbedeutend ist die Einwirkung durch Bewilligung einiger kleiner Posten des Finanzetats für Zwecke dieser Art.

Die im Gebiet dieser Verwaltung erlassenen orders in council und die Generalberichte über den Gesundheitszustand des Landes sind aber dem Parlament zur Kenntnißnahme vorzulegen.

Die entsprechenden Gebiete der preußischen Gesundheits- und Bau-Polizei haben sich zur Zeit des absoluten Staats überwiegend durch Regulativgewalten gebildet, wie denn auch die neue englische Gesetzgebung fast nur darauf hinausläuft, feste Normen in Regulativgewalten aufzulösen. Die staatliche und städtische Fürsorge ist bei uns zeitig eingetreten, um der Verwilderung der Zustände in den Großstädten und Fabrikdistrikten vorzubeugen, aus welcher die gewaltthätig eingreifende englische Gesetzgebung hervorgegangen ist.

I. Das System der Gesundheitspolizei beruht auf gesetzlich geordneten Instituten und sporadischen Gesetzbestimmungen, welche ihren lebendigen Zusammenhang indessen erst durch die Regulativgewalten der Centralbehörden erhalten.

A. Von allgemeiner Bedeutung ist das durch K.-O. genehmigte und publicirte Regulativ vom 28. Oktbr. 1835, enthaltend die sanitätspolizeilichen Vorschriften bei ansteckenden Krankheiten, namentlich die Einrichtung von „Sanitätskommissionen" zur Ueberwachung des Gesundheitszustandes und zur Unterstützung der Polizeibehörden, wozu die Mittel von den Communen zu beschaffen; Verpflichtung zur Anzeige der Erkrankungs- und Todesfälle; Schließung der öffentlichen Versammlungsorte und Wochenmärkte; Aufhebung des Schulzwanges event. Schließung der Schulen; Unterbringung der Erkrankten in besonderen Heilanstalten, event. Isolirung derselben; Vorsichtsmaßregeln bei den Begräbnissen; Desinfectionsordnung; Spezialvorschriften für die Cholera und eine Reihe einzeln benannter epidemischer Krankheiten. Ergänzend sind die Quarantaineverhältnisse, neuerdings durch Ministerialregulativ vom 3. Juli 1863 geregelt. — Allgemeine geltende Normen enthält ferner das A.-L.-R. über die Anzeige der Todesfälle, Schließung der Särge, Ausstellung der Leichen und Oeffnen der Särge, Anlegung der Begräbnißplätze. Eine allgemeine Strafklausel für Uebertretung der polizeilichen Verordnungen fügt das Straf-G.-B. §. 345 Nr. 1 hinzu.

Zur Verhütung der Thierseuchen, auch solcher, die nicht auf Menschen übertragbar sind, ist eine Reihe älterer Gesetze in großer Spezialität ergangen, durch Regulative ergänzt. Für die Rindviehseuchen sind provinzielle Versicherungs-Gesellschaften unter gesetzlicher Verpflichtung zum Beitritt gebildet. Eine allgemeine Strafklausel gegen Uebertretung der Absperrungsmaßregeln enthält das Straf-G.-B. §. 307.

Den Lokalpolizeiverwaltungen ist durch Ges. v. 11. März 1850 auch der Erlaß von Lokalverordnungen für dies ganze Gebiet vorbehalten.

Der lebendige Zusammenhang und die Wirksamkeit der Gesundheitspolizei beruht aber überwiegend auf Einsetzung von stehenden Staatsbehörden und auf der langen Reihe von Regulativen und Instruktionen, welche aus der alten Praxis der Medicinalbehörden hervorgegangen, ein umfassendes Ganzes bilden und in der beweglichen Gestalt der Regulative den raschen Fortschritten der Wissenschaft zugänglich bleiben.

B. Die ausführenden Behörden bilden ein zusammenhängendes Ganzes, parallel dem allgemeinen System der Polizeibehörden: als Centralstellen der Minister des Innern und der Minister des Medicinalwesens; als Mittelbe-

hörden Regierungen, Ober-Präsident und Medicinalkollegium; als ordentliche Localbehörde der Landrath — Die Medicinalkollegien sind nur als wissenschaftliche und technisch berathende Behörden eingeschoben, und vielleicht besser durch die schon vorhandene technische Centralbehörde ganz zu ersetzen. — Desto bedeutungsvoller ist der dem Landrath nebengeordnete Kreisphysikus, mit Beiordnung eines Kreischirurgus und Kreisthierarztes, als die Organe der Regierung für die Medicinal- und Sanitätspolizei, mit Aufsichtsrecht und Controlle über die Medicinalpersonen und Anstalten des Kreises, zur Ausführung und Ueberwachung aller für die Gesundheitspflege nothwendigen Maßregeln, — und in dieser Stellung zugleich Assistenten und technische Gehülfen des Landraths. Die Armenkrankenpflege und die in den Städten vorkommenden Armenkranken-Anstalten haben dadurch das geeignete Aufsichtspersonal erhalten. Zur Errichtung von Privatkrankenanstalten ist in der Gewerbeordnung die ministerielle Approbation vorbehalten. — Auf die persönlichen Verhältnisse des Medicinalpersonals ist in §. 66 zurückzukommen.

C. Die wohlgeordnete administrative Controlle bietet abgesehen vom Rechtsweg über Privatrechtsfragen für eine gerichtliche Controlle wenig Raum und Veranlassung. Auch das System des selfgovernment und der Kreisverwaltungsräthe kann hier nur ergänzende Funktionen einnehmen. Wo die Gesundheitspolizei indessen zwangsweise durch orders of removal (Polizeiresolute) vorschreiten muß, empfiehlt es sich an Stelle der Regierungen, der Polizei-Präsidenten und des Handelsministers die neu zu bildenden Behörden des selfgovernment (§. 43) einzuschieben. Die bloße Bildung von gewählten Verwaltungsräthen giebt erfahrungsmäßig keine Garantie gegen zu weit getriebene Eingriffe in das Privateigenthum: im Gegentheil greifen die gewählten englischen boards und ihre besoldeten Beamten willkürlicher ein, als die continentalen Polizeipräsidenten.

II. Die Baupolizei in Preußen ist absichtlich noch nicht durch eine allgemeine Polizeiordnung, sondern durch Gesetze über einzele wichtige Theile, sowie für einzele Provinzen und Städte normirt, insbesondere auch durch die Feuersocietätsreglements. Die wichtigsten allgemeinen Einrichtungen sind:

1. das Erforderniß technischer Qualifikation für die Baumeister und des Befähigungszeugnisses für die Bauhandwerker,

2) das System der Bauconsense, in seinen Einzelheiten durch Ministerialregulative bestimmt, und unter eine allgemeine Clausel des Strafgesetzbuchs gestellt,

3) das System der Polizei-Concessionen für eine Reihe gewerblicher Anlagen zur Handhabung baupolizeilicher Fürsorge,

4) allgemeine Strafklauseln des Allg. Landrechts und des Straf-G.-B. §. 344. 345, enthaltend die Grundzüge einer Straßenbaupolizei, Fürsorge für gehörige Einhegung von Brunnen, Gruben 2c., Gefährdung der Passage, baufällige Gebäude, Sicherheitsmaßregeln bei Neubauten,

5) für die speziellen Gesichtspunkte der Feuerpolizei allgemeine Vorschriften des Allg. Landrechts, des Regulativs vom 4. Septbr. 1810 und eine allgemeine Strafklausel Straf-G.-B. §. 347 Nr. 9. Das Projekt einer allgemeinen Feuerordnung für Stadt und Land ist wohl noch mit Recht verschoben. Um desto eingehender sind die Bestimmungen der provinziellen und localen Feuerordnungen, ergänzt durch allgemeine Strafklauseln Straf-G.-B. §§. 345. 347. 348, und

durch die älteren Gesetze über die Innehaltung bestimmter Zwischenräume bei Neubauten.

Die ausführenden Behörden sind parallel dem Gesammtsystem der Verwaltung des Innern: der Handelsminister als Centralbehörde, die Regierungen als Mittelinstanz, mit Unterordnung eines technisch gebildeten Personals in geregelten Baubezirken.

Das Verhältniß der Controllen ist analog dem System der Gesundheitspolizei.

De lege ferenda wird dies ganze Gebiet, den beweglichen Bedürfnissen der fortschreitenden Gesellschaft entsprechend, überwiegend auf Regulativgewalten, vielfach auf dem System der gewählten boards und auf weiten arbiträren Gewalten der Sanitäts- und Baubeamten beruhen müssen. Es ist einer der schwächsten Punkte des „Rechtsstaats" in der Verwaltung des Innern. Gerichtskontrollen lassen sich schwer einfügen, ohne die dringendsten Anforderungen an die Bau- und Gesundheitspolizei der großen Städte und der Fabrikdistrikte zu lähmen. Die englischen Parlamentsverhandlungen geben das lebendige Bild, wie die moderne Gesellschaft einerseits schrankenlose Gewalten zur energischen Verbesserung der vorhandenen Zustände, andererseits Schutz des individuellen Rechts fordert, und gegen das Uebermaß der „büreaukratischen" Gewalten eifert. Die rechte Mitte wird nur zu finden sein in provinziellen Organen des selfgovernment als Beschwerdeinstanz gegen die Zwangsresolute der Gesundheits- und Baupolizei. Diese Provinzialkörper des selfgovernment eignen sich dann auch, um die Verwaltungskörper und Verwaltungskuratorien für die auf der Basis der Kreissteuern zu erhaltenden Land-Irrenhäuser zu bilden.

Die Stellung der Ministerien des Innern und des Handels läßt sich unter einem entwickelten selfgovernment selbst in diesem Gebiet auf Regulativgewalten, Bestätigungsrechte, Generalinspektionen und Anstellungsrechte zurückführen.

§. 49.

IV. Die Wege- und Brückenverwaltung.

Gn. II. §. 117—122.

Das Verwaltungsrecht der öffentlichen Wege beruht auf common law und auf der codificirten Wegeordnung von 1836, 5 et 6 Will. IV. c. 50. Ein öffentlicher Weg kann entstehen durch Verjährung, d. h. fünfundzwanzigjährigen Gebrauch durch das Publikum, oder durch Uebereignung eines Privaten, oder durch Parlamentsacte. Zur „Uebereignung", dedication, genügt jede formlose Ueberlassung eines Privatweges zum gemeinen Gebrauch, jedoch erst nach vorgängiger Erwägung der Gemeindeversammlung, ob der Weg genügend angelegt und von hinreichendem gemeinen Nutzen ist; im Fall des Widerspruchs entscheidet die Bezirkssitzung.

Die Erhaltung der öffentlichen Fahr-, Reit- und Fußwege,

ist Gemeindelast eines jeden Kirchspiels. Unter den Tudors entstand dafür das Amt des Wegeaufsehers. Auf ihn als Organ der Gemeinde geht die Verpflichtung zur Instandhaltung über, mit der Ermächtigung, die Gemeindeglieder nach der Größe des Grundbesitzes und Hausstandes zu Hand- und Spanndiensten zu zwingen. Ein solches System setzte indessen einen lebendigen Gemeindeverband von ansäßigen Leuten voraus. Schon im achtzehnten Jahrhundert mußte sich die Gesetzgebung zu einer ergänzenden Wegesteuer entschließen. Die Wegeordnung von 1836 geht in das System der reinen Geldwirthschaft über, und damit in die Tendenzen der neuen Armenverwaltung. Trotz der Neigung das selfgovernment in Verwaltungsräthe aufzulösen, besteht indessen das Amt des Gemeinde-Aufsehers noch fort, mit folgenden Amtspflichten:

1. Periodische Einschätzung, Ausschreibung, Beitreibung der Wegesteuer nach den Grundsätzen der Armensteuer.

2. Instandhaltung der Wege durch Annahme von Lohnfuhrwerk und Lohnarbeitern, oder durch Verdingung des Geschäfts mit Consens der Gemeindeversammlung, erzwingbar durch Strafbefehle der Friedensrichter.

3. Ausführung der Wegepolizeiordnung mit der Verpflichtung zu Strafverfolgungen und besonderen Pflichten zur Beseitigung von Wegehindernissen, Pfändung, Schutz der öffentlichen Fußwege gegen eigenmächtige Einziehung.

4. Buchführung, Rechnungslegung und Berichterstattung nach gesetzlich vorgeschriebenen Formularen für einen jährlichen Generalbericht in 12 Rubriken.

Mit Rücksicht auf diese Verpflichtungen soll der Wegeaufseher nach einem Census von 10 £ Grundrente oder 20 £ Pachtbesitz oder 100 £ in beweglichem Vermögen gewählt werden, ist zur Uebernahme des Amts bei 20 £ Buße verpflichtet, kann jedoch mit Genehmigung der Bezirkssitzungen einen geeigneten Substituten bestellen.

Dieser Anfang zu einer wirthschaftlichen Zersetzung der Gemeinde-Aemter geht aber schon in dem Gesetz von 1836 weiter in folgender Richtung:

1. Die Gemeindeversammlung kann durch bloßen Majoritätsbeschluß einen besoldeten Wegeaufseher ernennen und sein Gehalt aus der Wegesteuer bestreiten; der Wegeaufseher mit Zustimmung der Gemeinde mag einen remunerirten Steuereinnehmer bestellen.

2. Es können zu dem Zweck auch mehre Kirchspiele zusam-

mentreten und durch Beschluß einer Specialsitzung zu einer Sammtgemeinde unirt werden. Die Friedensrichter ernennen dann einen Bezirksinspektor, welcher die aufkommenden Gelder getrennt für die einzelen Kirchspiele verwendet.

3. Kirchspiele über 5000 Seelen können durch Gemeindebeschluß mit $\frac{2}{3}$ der Stimmen einen Verwaltungsrath von 5 bis 20 Personen bilden, auf welche dann die Ausführung des Wegegesetzes mit allen Rechten und Pflichten der Gemeindeversammlung und des Wegeaufsehers übergeht. Nach der Bildung eines Verwaltungsraths löst sich Alles in das Schema der Armenverwaltung auf: in einen besoldeten Secretär, Einnehmer, Schatzmeister und Wegeaufseher für die wirklichen Geschäfte.

Nach einigen Jahrzehnten ist diese Tendenz weitergeschritten zu einer zwangsweisen Durchführung in dem Wegeverwaltungsgesetz von 1862, 25 et 26 Vict. c. 61, welches als integrirende Novelle der Wegeordnung hinzutritt. Soweit jener Zweck schon erreicht ist, bleibt das neue Gesetz außer Anwendung: es gilt also nicht für Kirchspiele, welche schon zu einer Gesammtgemeinde verbunden sind oder sich binnen 6 Monaten noch dazu verbinden; auch nicht für Gemeinden, in welchen durch Einführung der Gesundheitsacten ein Verwaltungsrath dafür schon vorhanden ist. In incorporirten Städten soll es nicht ohne Zustimmung der Gemeindevertretung eingeführt werden. Im Uebrigen ist

1. die Einführung der neuen Einrichtung obligatorisch: auf Antrag von 5 oder mehren Friedensrichtern mögen die Quartalsitzungen beschließen, die Grafschaft in „Wegebezirke“ zu theilen. Es geschieht dies zunächst durch eine provisorische order, welche den Gemeindebeamten formell bekannt zu machen ist, um alle localen Interessen und Ansprüche vor der endgültigen Beschlußnahme zu hören. Innerhalb sechs Monaten wird dann in einer weiteren Quartalsitzung die order für endgültig erklärt und publizirt.

2. Für jeden Wegeverwaltungsbezirk wird ein Verwaltungsrath gebildet. Jedes Kirchspiel wählt dazu einen Wegecurator (waywarden); größere Gemeinden deren mehre nach Festsetzung der friedensrichterlichen order. Die Wahl erfolgt nach dem Sechsklassensystem der Armenverwaltung auf ein Jahr ohne Zwang zur Uebernahme.

3. Die Anstellung der besoldeten Wegebeamten bildet auch hier das Hauptgeschäft des Verwaltungsraths, welcher einen besoldeten Sekretär, Schatzmeister, Wegeinspektor ernennt, über deren Ent-

lassung beschließt und die Gehaltetats bestimmt. Die Amtspflichten werden jedoch im Gesetz normirt. Mit Beseitigung jeder persönlichen Verpflichtung ist das nächstverpflichtete Subjekt für die Unterhaltung der Wege nunmehr die Bezirkswegekasse, vertreten durch den Verwaltungsrath und seine Beamten.

4. Die sämmtlichen Kosten der Wegeverwaltung werden direkt aus der Armensteuer (Ortsgemeindesteuer) bestritten und theilen sich

a) in einen Bezirksfonds für die Beamtenbesoldungen und Gemeinkosten, zu welchem jedes Kirchspiel nach dem Durchschnitt seiner Wegekosten in den letzten drei Jahren beiträgt;

b) in die Specialfonds: d. h. die Erhaltungskosten jedes einzelen Weges in seinem Gebiet trägt jedes Kirchspiel gesondert in seiner Armensteuer.

Im Ganzen beschränkt sich der gewählte Wegerath auf die ökonomische Seite der Wegeverwaltung, einschließlich des Etatswesens, Anstellungswesens und der Rechnungsrevision. Die wirthschaftliche Organisation der gewählten boards lehnt sich aber an die noch fortdauernden Funktionen der Friedensrichter an. Das selfgovernment dauert also in diesem Gebiet fort in folgenden Abstufungen:

I. Die einzelen Friedensrichter erkennen als Polizeirichter auf Popularklage die zahllosen Bußen der Wegeordnung wegen nuisances und obstructions, sowie die Ordnungsstrafen gegen die Ortsbeamten wegen einzeler Unterlassungen, bei denen dies in der Wegeordnung noch bestimmt ist.

II. Specialsitzungen der Bezirksfriedensrichter für die Wegeverwaltung werden acht bis zwölf Mal jährlich abgehalten, mit folgenden Funktionen.

Als vorgesetzte Behörde nehmen sie den Generalbericht über den Zustand der Wege entgegen; auch mit der allgemeinen Befugniß, die Ortsbeamten „wegen Versäumniß ihrer Amtspflicht" in Ordnungsstrafe bis 5 £ zu nehmen.

Sie erzwingen ferner die nothwendigen Reparaturen, aber nicht mehr, wie früher, durch ein Strafverfahren, sondern in einem polizeilichen Civilproceß, da die Erhaltungspflicht jetzt nur der Bezirkskasse obliegt. Auf schriftliche Anzeige (complaint) wird der Verwaltungsrath wie der Wegecurator des Kirchspiels vor zwei Friedensrichter geladen. Im Fall des Widerspruchs ernennen solche einen Commissar zur Besichtigung und erlassen eine Executionsorder mit

Fristsetzung. Nach deren fruchtlosem Ablauf lassen sie die nothwendige Arbeit durch einen Dritten vornehmen und ziehen die Kosten durch Zahlungsanweisung auf die Bezirkskasse ein.

Sie entscheiden nach Augenschein über eine nöthig befundene Verbreiterung des Weges, und lassen die Entschädigung dafür in Ermangelung gütlicher Einigung durch eine jury feststellen.

Sie entscheiden Streitigkeiten wegen unterlassener Lichtung der Wege und erlassen die darauf bezüglichen Straf- und Zwangs-orders.

Sie beschließen durch order die Uebernahme von Wegen, welche vermöge Privattitels von einem Privatmann zu erhalten sind, auf Gemeindekosten, und bestimmen die Beitragsquoten oder Ablösungssummen.

III. Die Quartalsitzungen der Friedensrichter bilden die Oberinstanz in folgenden Richtungen:

Zur Organisation der Wegebaubezirke durch provisorische und definitive orders.

Zur definitiven Entscheidung über Erweiterung, Verlegung und Schließung eines Weges, wobei im Fall eines Widerspruchs eine jury über die question of fact zugezogen wird, d. h. über die Zweckmäßigkeit einer Verlegung und über die Höhe einer streitigen Entschädigung.

Zur definitiven Entscheidung über eine streitige Wegebaupflicht unter verschiedenen Gemeinden, welche in der Form eines Anklageverfahrens behandelt wird. Die altnormannische Criminalklage ist an dieser Stelle beibehalten, um im Fall einer streitigen Verpflichtung Quartalsitzungen oder Assisen mit jury entscheiden zu lassen, also den ordentlichen Rechtsweg offen zu halten mit certiorari beim Reichsgericht.

Als Appellationsinstanz für die orders der Specialsitzungen in ihren verschiedenen Richtungen und als Oberinstanz der Rechnungslegung für alle Interessenten.

IV. Die Controllinstanz der Reichsgerichte ist vorbehalten in Form der Abberufung (certiorari) im Fall der streitigen Wegebaupflicht, in Form der Actenversendung (special case) im Fall der Steuerreklamationen.

Das selfgovernment hat sich vollständig erhalten auch für das Verwaltungssystem der Grafschaftsbrücken, deren Erhaltung nach common law und nach dem Brückenstatut 2 Hen. VIII. c. 5 der Grafschaft obliegt. Den Quartalsitzungen steht demgemäß

zu: (1) Die Beschlußnahme über die Brückenbauten, (2) die Anweisung der Kosten durch Zahlungsorders auf die Kreiskasse, (3) die Ernennung eines Brückencuratoriums aus benachbarten Friedensrichtern, welche Reparaturarbeiten bis zu 20 £ durch schriftliche Order ohne Rückfrage vornehmen, (4) die Erzwingung der Instandhaltung durch Criminalverfahren alternativ vor den Quartalsitzungen oder vor den Criminalassisen; nöthigenfalls auch ein fiscalisches Strafverfahren bei der Kings Bench ex officio. Auch wo das Abberufungsrecht an die Reichsgerichte (certiorari) ausdrücklich hinweggenommen ist, versteht es sich doch für den prosecutor, also in öffentlichem Interesse zur baulichen Erhaltung der Brücken.

Durch die Anlehnung an das System des selfgovernment ist also in dem Gebiet der Wege- und Brückenverwaltung die Decentralisation und Selbständigkeit der Localverwaltung erhalten, trotz aller Concessionen an das System der Geldwirthschaft, der Verwaltungsräthe und der besoldeten Beamten. Die Befugnisse des Ministers des Innern beschränken sich auf die nach gesetzlichem Formular jährlich einzureichenden Etatsübersichten, aus denen auch das Parlament eine Ueberschau über den Gesammtzustand der Wegeverwaltung erhält. Das Wegesystem ist insofern von besonderem Interesse, als es wenigstens die Vereinbarkeit des staatlichen selfgovernment mit dem wirthschaftlichen System der Verwaltungsräthe praktisch darlegt.

Die preußische Wegeordnung beruht

A. der gesetzlichen Grundlage nach auf dem Allg. Landrecht, weit überwiegend aber auf Provinzialwegegesetzen und besonderen Wegeordnungen. Die „Land- und Heerstraßen" sind dem Staate vorbehalten zur Verfügung, Veränderung, Verlegung. Andererseits sorgt der Staat für Unterhaltung, Sicherheit und Bequemlichkeit derselben, mit der Befugniß, die Hand- und Spanndienste der Nachbarschaft zur Beihülfe heranzuziehen. Auch für die Neuanlage von Wegen können diejenigen, „welche davon Vortheil" haben, zu Diensten herangezogen werden, soweit sie „nach der Landesverfassung" wegebaupflichtig sind. Etwas bestimmtere, faßbare Grundsätze enthalten die Provinzialwegeordnungen, aber mit sehr unmotivirten Abweichungen untereinander. Zu den Gemeindewegen sollen nach dem Allg. Landrecht die gespannhaltenden Einwohner „nach Verhältniß der Klassen" zu Spanndiensten, die „vertrags- oder gewohnheitsmäßig verpflichteten" Wirthe zu Handdiensten herangezogen, die Geldausgaben nach Verhältniß der Staatssteuern (!) aufgebracht werden. Diese lückenhaften, völlig unzureichenden, nur auf Dorfgemeinden bezüglichen Vorschriften ergänzen sich nothdürftig durch eine elastische Verwaltungspraxis. Das „Oberaufsichtsrecht" tritt an die Stelle der fehlenden Gesetze.

B. Die ausführenden Organe sind die Staatsbehörden nach dem Organismus der Verwaltung des Innern und der Polizei, — Minister, Regierun-

gen, Landräthe, Magistrate, Ortspolizei, Gensd'armen. Ihre allgemein gehaltenen Befugnisse haben nothdürftig für die Erhaltung und Ordnung der Wege zu sorgen. Nur die ungemessenen Befugnisse der Polizeigewalt und die weiten Competenzen der Stadtbehörden nach den Städteordnungen haben den vorhandenen erträglichen Zustand geschaffen unter einer Gesetzgebung, welche sich noch in halbpatriarchalischen Zuständen befindet.

C. Die administrative Controlle enthält unter diesen Umständen das Lebensprinzip des Ganzen. Außer dem Rechtsstreit über Eigenthumsverhältnisse, Servituten, Privatrechtstitel war für Gerichtscontrollen hier kein Raum. Alle Verfügung, Veränderung, Verlegung der Wege, die Erklärung eines Weges für einen öffentlichen Weg auf Grund eines Verkehrsbedürfnisses, die Maßregeln zur Reparatur und Sperrung von Wegen, die Streitigkeiten über das Maß der Benutzung öffentlicher Wege fallen als dem „öffentlichen" Recht zugehörig den Verwaltungsbehörden zu; ebenso die Entscheidung über die Verpflichtung der Umwohner zu Hand- und Spanndiensten, der consequenteren und praktischeren Ansicht nach auch in dem Falle des A. L. R. II. 15, §. 13—16. Ohne diese administrativen Gewalten waren die öffentlichen Wege unter der bisherigen Gesetzgebung überhaupt nicht zu erhalten. Gerichtscontrollen auf dem Boden einer so lückenhaften, unbestimmten, grundsatzlos variabeln Gesetzgebung würden die Wege noch schlechter gemacht haben, als sie in vielen Landestheilen leider noch sind.

De lege ferenda ist eine „Allgemeine Wegeordnung" seit 1820 vorbereitet, seit 1862 dem Landtag vorgelegt, aber nicht zu Stande gebracht. Es ist eine Selbsttäuschung, zu glauben, daß die Versäumnisse eines Menschenalters heute noch durch eine schwächliche schematische Wegeordnung gut zu machen seien, die auf dem grundsatzlosen Boden des „Herkommens" fortleben soll. Für die heutigen Verkehrsbedürfnisse genügt die Masse der kleinen lebensunfähigen Dorfgemeinden nicht einmal mehr, um die Gemeindewege in strenger Sonderung der Wegelast zu erhalten. Für die gebieterischen Bedürfnisse des heutigen Verkehrs bedarf es vielmehr einer ganzen Reform, an welche sich dann auch die noch fehlende Wegepolizeiordnung anschließen läßt. Es wird sich dann folgende Parallele zu der Reform der Armenverwaltung (§. 46) ergeben:

1. Die Wegebaulast des Staats für „Land- und Heerstraßen" wird kraft des Gesetzes auf die bisherigen Kreise übertragen, als die ordentlichen Kreis- und Gemeindewegeverbände; die Stadtgemeinden bleiben indessen in der Regel als besondere Gemeindewegeverbände stehen.

2. Die Kosten des Wegebaues und der Wegeerhaltung sind durch eine Kreissteuer vom Realbesitz gleich den Kosten der Armenverwaltung aufzubringen; für die Erhaltung der Gemeindewege kann indessen ein Zuschlag von den Gemeindeverbänden erhoben werden, berechnet nach den Durchschnittskosten der letzten Jahre.

3. Auf der Grundlage der Kreis- und Gemeindesteuer bildet sich das Wahlrecht für den Kreisverwaltungsrath, — zusammenfallend mit der Versammlung der Kreisverordneten (§. 46).

4. Die Kreisverordneten treten alljährlich einmal, nach Bedürfniß öfter, zusammen zur Entgegennahme des Generalberichts, Bewilligung von Anleihen, Festsetzung des Ausgabeetats und Bildung der ständigen Wegecommission, der Localcommissionen, beziehungsweise Anstellung eines technischen Beamten als Wegeinspektor.

5. Der Verwaltungsrath muß sich aber anlehnen an den stehenden Körper der Kreisverwaltung. Die Kreisämter können in der Regel auch die Localbezirke der Wegeverwaltung bilden, mit dem Kreisamtmann als ex officio-Mitglied, der Kreisverwaltungscommission als Aufsichts- und Beschwerdeinstanz.

6. Die erstrebte Selbständigkeit der Kreisverwaltung ergiebt sich aus dieser Formation der Verwaltungskörper von selbst. Die persönliche Betheiligung der Nachbarn wird der Schematisirung entgegentreten. Das nachbarliche Interesse reicht hier aus, um Sparsamkeit und Ordnung zu erhalten. Durch bestätigte Kreisregulative läßt sich sogar das System der Hand- und Spanndienste als Surrogat der Geldbeiträge theilweise aufrecht erhalten. Für die Wegepolizei können die Kreisamtmänner das Recht der vorläufigen Straffestsetzung erhalten.

7. Als Oberinstanz wird sich die Bildung gemischter Commissionen aus Mitgliedern der königlichen Regierung und aus ernannten Mitgliedern der Kreisverwaltungen als zur Endentscheidung geeignet empfehlen; für Hauptfragen der Wegebaulast wird der Rechtsweg vorzubehalten sein.

Die Stellung des Ministers kann sich dann auf ergänzende Regulativgewalten beschränken.

§. 50.

V. System der Chausseeverwaltungen.

Gn. II. §. 122.

Ein gemischtes System von selfgovernment und Verwaltungsräthen bilden auch die Kunststraßen. Es bedarf für solche einer „Localacte“, um dem Unternehmen die Befugnisse zur Expropriation und zum Erwerb von Grundstücken zu geben. Es bedarf überhaupt der Nachhülfe der Gesetzgebung, um ihnen die Erhebung von Chausseegeldern, die nöthigen Verwaltungsbefugnisse und Gewalten über ihre Beamten zu geben, um ihr Verhältniß zu der gesetzlichen Wegepflicht der Gemeinden zu ordnen, und eine in vielen Punkten strengere Wegepolizei zur Anwendung zu bringen. Die Chausseen sind „Stellvertreter“ der öffentlichen Landstraße, zu denen die Kirchspiele vermöge ihrer Wegebaupflicht Beiträge zu leisten haben, welche sie sogar auf eigene Kosten zu übernehmen haben, wenn die Chausseeverwaltung als solche nicht bestehen kann. Die Gesetzgebung hat daher Bedenken getragen, die Kunststraßen in das reine System der Verwaltungsräthe aufzulösen. Sie hat vielmehr durch Beibehaltung starker Elemente des selfgovernment für die polizeiliche Ordnung, für die ökonomische Verwaltung der Fonds, den Interessen der verpflichteten Kommunen und des Publikums Rechnung getragen.

Die einzelen Localacten beschränken sich meistens auf die Anlegung der Kunststraße, Zahl und Lage der Chausseehäuser, Tarif des Chausseegeldes und auf die Zahlenverhältnisse des zu bildenden Verwaltungskörpers. Die allgemeine Chausseeordnung dagegen, 3 Geo. IV. c. 126, normirt die allgemeinen Grundsätze in folgender Weise.

1. Betreffend die Bildung des Chausseeverwaltungskörpers: derselbe besteht aus einer Anzahl gewählter Repräsentanten der Actionäre oder anderen Interessenten, welche die Geldmittel aufgebracht haben, und aus einer Anzahl ernannter Mitglieder mit einem Census von 100 £ Eigenthumsrente (gleich dem Friedensrichteramt), der auch für die gewählten Repräsentanten erfordert wird. Das Zahlenverhältniß der gewählten und der ernannten Mitglieder bestimmt die Localacte. Alle haben einen gesetzlich formulirten Amtseid zu leisten. Ihnen treten dann hinzu alle activen Friedensrichter der Grafschaften, durch welche die Kunststraße passirt, ex officio.

2. Für die Specialverwaltung ist ein System von remunerirten Beamten bestimmt. Ein großer Theil der Chausseeordnung besteht aus den Dienstinstructionen dieser Beamten. Der Chausseeeinnehmer insbesondere hat über das empfangene Chausseegeld einen gesetzlich formulirten Chausseeempfangschein auszustellen und wird mit Geldbuße bis 5 £ bedroht wegen jedes Verstoßes dagegen, oder wenn er einen Wagen ohne Chausseegeld passiren läßt, oder seinen Namen zu nennen weigert, oder reglementswidrige Fuhrwerke nicht anzeigt, oder einen Passagier aufhält, oder Schimpfworte gebraucht, oder wegen sonstigen „Uebelverhaltens im Amt."

3. Die ökonomischen Verwaltungsgrundsätze sind namentlich im Interesse der (in subsidium haftbaren) Communen sehr specialisirt. Das Eigenthum der Kunststraße mit Zubehör ist auf den Namen der Verwaltungsbehörde gestellt, die Proceßvertretung auf den Namen des Secretärs. Alljährlich am 15. März oder vorher findet die Generalversammlung statt, in welcher die Rechnungen der Schatzmeister, Secretäre und Aufseher geprüft, revidirt und festgestellt werden. Die jährlich abzulegende Generalrechnung ist nach ihren Rubriken gesetzlich vorgeschrieben; ebenso der Etat für das nächstfolgende Verwaltungsjahr, der von dem Secretär zu entwerfen, von dem Vorsitzenden zu zeichnen, dem Secretär der Quartalsitzungen zu übersenden, vorzulegen, einzuregistriren, und gegen eine kleine Gebühr zur Einsicht aufzulegen ist. Die Rechnungslegung wird auf

erhobene Klage von einem Friedensrichter summarisch erzwungen. Es ergiebt sich daraus, wie für die Wegeverwaltung, ein doppeltes System:

I. Das administrative System hat seinen Schwerpunkt in dem theils gewählten, theils ernannten Kreisverwaltungsrath, mit dem Recht der Beschlußnahme, Kenntnißnahme und Controlle der ganzen ökonomischen Verwaltung. Er ernennt die erforderlichen Einnehmer, Secretäre, Schatzmeister, Aufseher und die sonst nöthigen Beamten mit der Befugniß zur Entlassung und zur Abmessung der Gehalte. Die Grundsätze der Buchführung und Rechnungslegung sind gesetzlich fixirt nach überaus zahlreichen Formularen. Die Beiträge der Kirchspiele und die Chausseegelder der regelmäßig wiederkehrenden Kunden können durch Pauschquantum vergleichsweise festgestellt, die laufenden Chausseegelder bis auf höchstens 3 Jahre verpachtet werden. Der in der Localacte festgestellte Tarif kann durch Verwaltungsbeschluß herabgesetzt und wieder erhöht werden. Nach einer stattgehabten Verpfändung der Chausseegelder bedarf es jedoch der Einwilligung von $\frac{2}{3}$ der Gläubiger zur Herabsetzung.

II. Das System des selfgovernment ist repräsentirt durch die Friedensrichter, abgesehen von ihrer Mitwirkung als Mitglieder des Verwaltungsraths, nach folgenden Grundsätzen:

1. Die einzelen Friedensrichter handhaben die strenge Wegebaupolizeiordnung der Kunststraßen auf Popularklage oder Anzeige der Chausseebeamten. Neben der Buße erkennen sie auch summarisch auf Schadensersatz, über die streitige Höhe der Chausseegelder, über die zahlreichen gesetzlichen Befreiungsgründe und über Pfändungsstreitigkeiten.

2. Die Specialsitzungen bilden wie in der Wegeordnung die Oberinstanz, welche durch Straforders die Instandhaltung des Weges erzwingt, Streitigkeiten mit den Grundnachbaren über Lichtung des Weges entscheidet und sonstige Anordnungen als Kreispolizeibehörde trifft.

3. Die Quartalsitzungen bilden die Appellationsinstanz gegen die Orders und Convictions der Specialsitzungen und einzelen Friedensrichter, und namentlich auch über die wichtige Frage wegen der Höhe der Beiträge eines jeden Kirchspiels zur Erhaltung der Chaussee.

III. Die Centralinstanz hat bei dieser Gestaltung der Sache den richterlichen Charakter behalten, indem für einzele streitige Rechtsfragen das Abberufungsrecht (certiorari) bei dem Reichsgerichte vorbehalten ist.

Dem Minister des Innern und dem Parlament sind Abschriften des Etats und die Schlußrechnungen einzusenden. Einwirkung einer administrativen Centralstelle findet im Uebrigen nicht statt. Die Vereinbarkeit des Systems der Verwaltungsräthe mit dem selfgovernment hat sich auch hier bewährt.

Das preußische Chausseeverwaltungsrecht hat dieselben rechtlichen Grundlagen, da das Expropriationsrecht dem Staat gehört, die Brücken- und Wegegelder nur unter Autorität und Verleihung des Staats erhoben werden dürfen. An Stelle des englischen Systems der private bills steht aber das hergebrachte Verordnungsrecht des Königs.

Das Chausseeverwaltungsrecht beruht daher zunächst auf den Statuten der dafür gebildeten Vereine, welche landesherrlich bestätigt und unter Verleihung der fiskalischen Vorrechte der Staatschausseen (Ges. v. 15. Febr. 1864) publicirt werden. Die Vorrechte bestehen in Ausübung des Expropriationsrechts, Erhebung von Chausseegeld, Anwendung der Chausseepolizeiordnung. Ein ergänzendes allgemeines Recht enthält schon das Allg. Landrecht und provinzielle Chausseegesetze: betreffend die Verpflichtung der Grundeigenthümer, Feldsteine, Sand und Kies unentgeltlich zu verabfolgen, und die Verpflichtung der Nachbarschaft zu Hand- und Spanndiensten in gleichem Maße, wie sie bei Anlegung einer gewöhnlichen Landstraße verpflichtet sein würden. Dasselbe gilt im Ganzen von der nachbarlichen Hülfeleistung zur Unterhaltung der Chaussee; jedoch mit Abweichungen in den Provinzialordnungen. Das Normativrecht der Chausseegelder giebt der Chausseetarif vom 28. April 1828, und für die Staatschausseen der Tarif vom 29. Febr. 1840, zugleich mit Festsetzung der Befreiungen, der Polizeiordnung für die Chausseegeldübertretungen und einer allgemeinen Wegepolizeiordnung für die Chausseen. — Ueber die technischen Grundsätze des Baues, der Unterhaltung, der Dienstführung der Beamten ist ein ministerielles Regulativ vom 6. April 1834 ergangen.

Für das Verwaltungssystem und die administrativen Controllen gelten die Grundsätze der Wegeverwaltung, innerhalb welcher aus den bestätigten Statuten der Chausseeverbände eine Reihe von Privatrechtsverhältnissen sich als Incidentpunkte ergeben.

De lege ferenda wird eine umfassende Wegeordnung nach dem System des selfgovernment auch Modificationen der Chausseeverwaltung herbeiführen:

1. Bildung gemischter Verwaltungsräthe aus Unternehmern des Chausseebaues und der ständigen Kreisverwaltung durch Statut mit gesetzlichen Normativbedingungen.

2. Uebertragung der Aufsichtsbefugnisse des Landraths auf eine ständige Deputation der Kreisverwaltung, Uebertragung der vorläufigen Straffestsetzung an die Kreisamtmänner.

3. Für die Generalverwaltung und als Oberinstanz an Stelle der Regierungen eignen sich aber nicht die Kreisverwaltungen wegen ihres zu geringen Umfanges, wohl aber lassen sich gemischte provinzielle Verwaltungskommissionen aus Mitgliedern der königl. Regierung und Mitgliedern der Kreisverwaltungen bilden. Auf solche läßt sich auch die Unterhaltungspflicht der Staatschausseen mittels Zuschlägen zur Kreissteuer kraft des Gesetzes übertragen. Größere Formationen dieser Art werden erst möglich durch ein gleichmäßiges

System der Kreis- und Communalsteuern, welches dann den Vertheilungsmaßstab von selbst ergiebt. Die gemischten Verwaltungscommissionen allein eignen sich zur Uebernahme des bisherigen Regierungsdecernats, zur endgültigen Entscheidung der questions of fact, vorbehaltlich des Rechtsweges für Fragen der Chausseebaulast.

Nach dieser Decentralisation wird sich die Stellung der Ministerien auf ergänzende Regulativgewalten zurückführen lassen.

§. 51.

VI. System der Zehnt-, Servitutablösungen, Gemeinheitstheilungen und Agrikulturpolizei.

Gn. I. §. 117.

Bedingter Weise kann in dies Gebiet die Behandlung der Agrarverhältnisse gezogen werden, welche freilich in England und in Deutschland sehr verschiedene Grundlagen hat. Die starke Ermäßigung und Auflösung der feudalen Gerichts- und Polizeigewalten des Grundbesitzes, welche schon im englischen Mittelalter erfolgt ist, hat andererseits die vermögensrechtlichen Befugnisse der ehemaligen Gutsherrschaften (manors) besser konservirt. Ebenso hat sich das kirchliche Zehntrecht durch den Gang der englischen Reformation conservativer gestaltet als in Deutschland, einschließlich der Zehnt-Uebertragungen auf Laien.

Erst 1836 hat das Bedürfniß der heutigen Erwerbsgesellschaft den Grundsatz der Zehntablösung durchgesetzt in 6 et 7 Will. IV. c. 71. Die Ablösung erfolgt durch Verwandlung in feste Kornrenten nach siebenjährigem Durchschnitt; die weitere Ablösung der Zehntrente in größeren Beträgen durch Land, in kleineren Beträgen durch Geld. Analog erfolgt die Ablösung von Osteroblationen, Mortuarien, Stolgebühren, Fisch- und Mineralzehnten.

Seit 1841 beginnt die Ablösung der Renten- und Sterbefälle, welche der ehemals unfreie Bauerbesitz (copyhold) an die ehemalige Gutsherrschaft zu leisten hat.

Seit 1845 tritt hinzu ein System der Gemeinheitstheilungen, Ablösung des Weiderechts, der Holzungsgerechtigkeiten, des Torfstichs und anderer Gemeindenutzungsrechte, sowie ein System des Austausches der in Gemenge liegenden Ländereien, doch unter Vorbehalt einer formellen Bestätigung durch eine private bill im Parlament, in deren Gebiet das Verfahren wegen der damit verbundenen Expropriationen fällt.

Das ausführende Organ ist eine durch 14 et 15 Vict. c. 53 aus früher getrennten Commissionen vereinigte Generalkommission von 3 Commissioners in der Stellung der höheren Verwaltungsbeamten (1500 £), einigen Specialkommissarien, einem Secretary und Büreaupersonal. Die Commissioners werden vom Minister des Innern ernannt, ernennen selbst ihr Unterpersonal, erstatten periodische Berichte an den Minister des Innern und einen Jahresbericht für das Parlament. Obgleich den Kommissarien die volle richterliche Stellung fehlt, so hat man die thatsächlich lebenslängliche Stellung und die kollegialische Verfassung der Behörde als ausreichende Garantie für die Handhabung der überwiegend richterlichen Geschäfte angesehen. Die administrative Controlle beschränkt sich auf die Unterordnung unter den Minister des Innern (nothwendig schon wegen der zu extrahirenden private bills), die parlamentarische auf die Bestätigung gewisser Recesse, Bewilligung des jährlichen Etats der Behörde und den zu erstattenden Generalbericht.

Der Generalkommission ist auch eine Mitwirkung zur Beförderung der Entwässerungsunternehmungen beigelegt, die zunächst von Privatgesellschaften, aber unter gewissen Vorbedingungen mit Staatsunterstützung, ausgeführt werden, nach der Drainage Act 9 et 10 Vict c. 101 ff. und nach der Improvement of Land Act 1864. Die dazu ausgesetzten Fonds sind nebenbei auch zur Unterstützung anderer gemeinnütziger Unternehmungen sehr specieller Art bestimmt.

Der Umfang dieser Staatsthätigkeit und Staatsvermittlung ist ein verhältnißmäßig noch unbedeutender. Es schien bisher noch kein Bedürfniß zur Entwickelung eines Agrikulturpolizeisystems in großem Maßstab vorhanden. Voraussichtlich werden aber die Bedürfnisse der industriellen Gesellschaft gegenüber dem noch immer verkünstelten und unbeholfenen Grundeigenthumsrecht eine Erweiterung in dieser Richtung herbeiführen, für welche die preußische Gesetzgebung und Verwaltung ein nutzbares Vorbild sein kann.

In den deutschen Verhältnissen hat die tiefgehende und lange conservirte feudale Ordnung der Besitz-, Stände- und Gemeindeverhältnisse eine sehr umfassende, einschneidende Staatsthätigkeit hervorgerufen, um Verhältnisse abzubrechen, welche durch die gemäßigte Gestalt des englischen Feudalwesens in so schroffer, der heutigen Bildung der Gesellschaft widersprechender Weise niemals zur Entwickelung gekommen sind. In Preußen hat das Edict vom 9. October 1807 die feudalen Grundlagen der Ständeverhältnisse aufgelöst, die Veräußerlichkeit und Theilbarkeit des Grundbesitzes hergestellt, die Beschränkungen der

Stände im Erwerb und Besitz aufgehoben, die Vererbpachtung, Abänderung oder Aufhebung des Lehnsverbandes und der Fideikommisse gestattet. Diese Grundsätze haben sich dann zu einer Reihe connexer Gesetze fortgebildet.

A. Die preußische Gesetzgebung auf der Grundlage jenes Edicts umfaßt:

1. die Regulirung der gutsherrlich bäuerlichen Verhältnisse nach dem Edict vom 14. Septbr. 1811, welches den bäuerlichen Besitzern das volle Eigenthum gegen eine Entschädigung des Grundherrn durch Rente oder Land gewährt, unter Wegfall der bäuerlichen Leistungen wie der gutsherrlichen Gegenleistungen. — Mit der Regulirung wurde auch schon die Separation der gutsherrlichen Feldmark von der bäuerlichen verbunden, sowie die Ablösung der Dienste, Natural- und Geldleistungen, Laudemien, Zehnten nach der Ablösungsordnung vom 7. Juni 1821.

2. An die Stelle dieser Gesetze trat demnächst das Ablösungs- und Regulirungsgesetz vom 2. März 1850, welches die Grundsätze der älteren Gesetzgebung generalisirt, erweitert, durch Normalpreise sichert, die Ablösungen grundsätzlich auf Renten stellt, einen Theil derselben erläßt, und die Ablösung der Renten durch provinzielle Rentenbanken unter Garantie des Staats vermittelt. Nur die Ablösung der den geistlichen Schul-, und milden Stiftungen zustehenden Reallasten ist nach dem Gesetz vom 15. April 1857 noch vielfach erschwert und wenig praktisch geblieben. — Das neue Ablösungsgesetz hebt auch das Obereigenthum der Lehns-, Erbzins-, Grundherrn und des Erbverpächters, dessen Heimfalls-, Vorkaufs-, Näher- und Retractsrecht und analoge Belastungen grundsätzlich auf.

3. Die Gemeinheitstheilungsordnung vom 7. Juni 1821 löst die bestehenden Communionen für Weide- und Forstberechtigte, in der Regel gegen Entschädigung in Land auf, sobald die Besitzer des vierten Theils der betheiligten Ländereien mit der Separation einverstanden sind.

4. Die Landesculturgesetzgebung und das Gesetz vom 3. Jan. 1845 führt den Grundsatz der Theilbarkeit durch, welche in den Gesetzen vom 24. Febr. 1850 und 24. Mai 1853 insofern erschwert wird, als neue Ansiedelungen „nach Anhörung der Ortspolizei und der Gemeinden" verhindert werden können.

Diese consequent durchgearbeitete Gesetzgebung hat für die Regulativgewalten der Centralbehörde nur einen verhältnißmäßig engen, unentbehrlichen Spielraum gelassen. — Dagegen fallen dem Regulativrecht anheim die positiven Einrichtungen zur Förderung der landwirthschaftlichen Cultur, welche sich naturgemäß besonders an provinzielle Institute anknüpften. Die Vereinsthätigkeit ist jetzt bestrebt, auch auf diesem Gebiet die ihrer Zeit nothwendige und löbliche Staatsfürsorge einzuholen und die Staatsthätigkeit auf einige allgemeine und polizeirechtliche Nachhülfen zu beschränken.

Zur Förderung landwirthschaftlicher Bewässerungen sind Provinzialhülfskassen und Meliorationsfonds gebildet, behufs Gewährung von Darlehen, insbesondere an bäuerliche Wirthe.

Zur positiven Förderung dienen auch die königlichen Haupt- und Landgestüte, die Zuchtstierköhrordnungen, die Verordnungen zur Regelung der Schäfereien.

In weitestem Sinne gehört hierher auch die Einrichtung der landwirth-

schaftlichen Creditvereine nach Maßgabe zahlreicher Gesetze, Statuten und Regulative.

B. Die ausführenden Organe mußten die Gestalt von Gerichten annehmen wegen des stetigen Eingreifens in die Privatrechtsverhältnisse, und zwar:

1. die Generalkommissionen mit ihren Spezialkommissarien, zum Theil verbunden mit den Regierungen, als erste Instanz,

2. das Revisionskollegium als Appellationsinstanz,

3. das Obertribunal als letzte Instanz.

Das aus den socialen Tendenzen des Jahres 1848 hervorgegangene besondere Ackerbauministerium kann in dem heutigen Ministersystem schwer eine angemessene Stellung finden.

C. Die administrativen Controllen haben sich mit Consolidirung der Agrargesetzgebung auf das richtige Maß einer formellen Leitung, Anstellungs- und ergänzende Regulativgewalten beschränkt; die richtige Abgränzung beurkundet sich auch darin, daß in einer zwanzigjährigen constitutionellen Verwaltung der Ministerwechsel keinen nennenswerthen Einfluß geübt hat.

Die gerichtlichen Controllen beruhen in dem geordneten Instanzenzug.

Die parlamentarische Controlle beschränkt sich auf die Etatsfeststellung.

Connex der Agrargesetzgebung hat Preußen auch eine Entwässerungs- und Bewässerungsgesetzgebung erhalten. Die erstere, beruhend auf dem Vorfluthgesetz v. 15. Nov. 1811 und A. L.-R. I. 8. §. 100—117, schafft im Interesse der Landeskultur eine Reihe von Legalservituten zum Zweck der Räumung bestehender Wasserabzüge und zur Ermöglichung von Entwässerungsanlagen mit einer ziemlich künstlichen Vertheilung der Competenz der Gerichts- und Polizeibehörden. — Das Gesetz über die Benutzung der Privatflüsse v. 28. Febr. 1843 verfolgt den umgekehrten Gesichtspunkt einer Beförderung der Bewässerungs-Anlagen. Der Rechtsweg über streitige Privatrechte ist darin nach Möglichkeit festgehalten. — Uebrigens ist der gemeine Nutzen auf Gebieten dieser Art untrennbar von diskretionären Befugnissen der Verwaltung. Diese Gesetzgebung geht darin nicht so weit wie die gewaltsam eingreifenden englischen Gesundheitsakten.

Verwandt diesem Gebiet ist endlich auch das Deichwesen, geordnet durch allgemeines Gesetz v. 28. Jan. 1848 (oben erwähnt in anderem Zusammenhang S. 454). Der Natur der Sache entsprechend sind die Deichverbände nach einem gemischten System von selfgovernment und Verwaltungsräthen formirt, unter Normativbestimmungen vom 14. Novbr. 1853. Die in dem englischen Deichsystem haltgebenden ernannten Beamten sind nach Analogie der preußischen Städteordnung einigermaßen ersetzt durch eine Wahl auf längere Dauer und durch eine Bestätigung der Königlichen Regierung für den Deichhauptmann und den Deichinspector. Die Oberinstanz bildet in Ermangelung eines geeigneten höheren Organs des selfgovernment die Regierung, mit den hier nothwendigen Controll-, Regulativ- und Entscheidungsgewalten. Die Endentscheidung fällt in den Minister des Ackerbaues. Die Entscheidung der Regierung über die streitige „Deichpflichtigkeit" eines Grundstücks, und über die „Vertheilung der Deichlast" mit Ausschluß des Rechtsweges, läßt sich jedenfalls durch ein geeignetes Organ des selfgovernment (S. 419) ersetzen.

§. 52.

VII. Die administrative Polizei und das Verwaltungssystem der Städte.

Gn. II. §. 77—88. I. §. 74.

Die englische Stadtverfassung beruht auf einer Zusammenfügung der Grundsätze (1) des selfgovernment der Kreisverwaltung, (2) der Kirchspielsverfassung, (3) des neugebildeten Systems der Verwaltungsräthe im Communalwesen. Die Stadtverfassung bildet daher angemessen den Schluß des weitverzweigten Systems der inneren Landesverwaltung.

Schon in der normannischen Zeit war für mehr als 200 Ortschaften ein besonderes Stadtrecht entstanden durch Verleihung eines städtischen Polizeigerichts, court leet, und durch Ueberlassung der königlichen Gefälle in „Selbstpacht", feefarm. Beide Momente bilden das Merkmal der Stadtverfassung bis zum Schluß des Mittelalters.

Seit dem 14. Jahrhundert ändern sich die Verhältnisse durch Einsetzung des Friedensrichteramts, welches sich von Anfang an auf alle Arten von exemten Bezirken (liberties) erstreckt und die alten Gemeindepolizeibehörden (courts leet) allmählich aufzehrt. In Anknüpfung an die alten Verhältnisse conservirt sich jedoch die Mehrzahl der Städte eine besondere „Friedenskommission" und die aus der älteren Zeit stammende Vermögensverwaltung und Lokalbesteuerung in der nun beginnenden Form von Incorporationscharten.

Seit dem 16. Jahrhundert bildet die Armen- und Wegegesetzgebung der Tudors die einzelen städtischen Kirchspiele zu selbstständigen Gemeindeverbänden — doch außer Verbindung mit der „Stadtkorporation", in welcher Bürgermeister und Rath sich auf Justiz, Polizei und die alten Zweige der Vermögensverwaltung beschränken. In Folge dieser Scheidung bleibt eine namhafte Thätigkeit nur für die höheren Klassen im Friedensrichteramt zurück; die sonstige Stadtverordneten-Verwaltung erstarrt zu stehenden Ausschüssen; Bürgermeister und Rath ergänzen sich durch Cooptation. Durch die Inkorporationscharten wird dieser Zustand stagnirend.

Mit diesen Uebelständen durchkreuzt sich das parlamentarische Wahlrecht. Eine Ueberzahl von Ortschaften, mit und ohne Stadtrecht, war seit dem 14. Jahrhundert mit Wahlrecht zu dem House of Commons beliehen, — mehr, als zehnfach stärker an Zahl

der Stimmen, als es ihnen nach ihrer Bedeutung zukam. Dies Mißverhältniß zieht die Städte tief in die politisch-kirchlichen Parteiungen und Kämpfe des XVI. XVII. XVIII. Jahrhunderts hinein. Die Ueberzahl von unbedeutenden Ortschaften fällt dem beherrschenden Einfluß der Grafschaften und des großen Besitzes anheim. Die durch Cooptation ergänzten Gemeinderäthe repräsentiren einen werthvollen, sicheren Erwerb von 2 Parlamentsstimmen für die großen Adelsparteien. Die Parteiregierung organisirt sich daher nach dem Besitz dieser befestigten Plätze des Wahleinflusses. Dem politischen Interesse wird jedes kommunale rücksichtslos geopfert, und in Wechselwirkung damit sterben die Reste kommunaler Selbstthätigkeit vollends ab. Nachdem aber seit der Revolution die Corporations mit den Machtverhältnissen der regierenden Klasse einmal künstlich verwachsen waren, wußte die Parlaments-Gesetzgebung aus dem vitiösen Zirkel keinen Ausweg mehr.

Die dadurch verletzten Interessen der steuerzahlenden Bürgerschaft wurden ein Hauptmotiv und Agitationsmittel für die Reformbill von 1831. Nach Durchsetzung derselben folgt die Einsetzung einer königlichen Untersuchungskommission und auf Grund des massenhaft herbeigeschafften Beweismaterials die neue Städteordnung von 1835, 5 et 6 Will. IV. c. 76, welche den Städten ihre natürlichen Lebensbedingungen zurückgiebt:

1. Einen gewählten Verwaltungsrath, welcher seinen Schwerpunkt in der öconomischen Verwaltung hat und den städtischen Steuerzahlern den gebührenden Antheil gewährt,

2. das normale obrigkeitliche Amt der Friedensrichter, welches in der Gerichts- und Polizeiverwaltung der Stadt seinen Schwerpunkt hat.

Die Eile der Durchführung, die Lebhaftigkeit des Parteikampfes, die Entwöhnung der städtischen Gesellschaft von persönlicher Communalthätigkeit und die Neuheit der Verhältnisse erklärt jedoch, weshalb die Abgrenzung der beiden Gebiete zum Theil schwankend und fehlerhaft gerathen ist.

I. Das System der gewählten Verwaltungsräthe, Gemeinderäthe, Stadtverordneten soll den Steuerzahlern die ihnen zukommende Betheiligung und Controlle zurückgeben. Die Gesammtheit der dazu Berufenen bildet nun eine wahlberechtigte, active Bürgerschaft, welche nach dem altenglischen System identisch mit den Urlisten zum Geschworenendienst gebildet wird. Um die alte Gleichheit des Bürgerrechts zu bewahren, um eine unpopuläre

Classification zu vermeiden und eine möglichst weite Betheiligung zu erzielen, wird jeder Eigenthümer oder Miether eines Wohnhauses, Waarenhauses, Comtoirs oder Ladens, sofern er seit 2⅔ Jahren ansässiger Hausbewohner gewesen und die städtischen Abgaben bezahlt hat, in die „Bürgerrolle" eingetragen, welche zugleich die Geschworenenliste bildet unter Aufhebung der älteren Befreiungsgründe. Freilich läuft diese Grundlegung vorweg auf eine Täuschung hinaus, insofern die Mehrzahl der kleinen Miether den Geschworendienst oder einen anderen persönlichen Dienst weder leistet, noch leisten kann, in der Regel gar nicht berufen und mit großer Leichtigkeit entschuldigt wird. An den Ausweg, die kleineren Steuerzahler durch mittelbare Wahl und Repräsentation zu betheiligen, ist von keiner Seite gedacht, da die mittelbare Wahl dem Herkommen fremd und die neue Erwerbsgesellschaft sich über ihr eigenes Wesen noch nicht klar war. In größeren Städten wird die so begrenzte Wählermasse durch ernannte Commissarien und unter Ministerialregulativen in Wahlbezirke (2—16 wards) getheilt, der Wahlakt auf offen übergebene Wahlzettel gestellt.

Der von der Bürgerschaft gewählte Gemeinderath von 12 bis 48 Town Councillors, Stadtverordneten, soll aus Bürgern von 500 £ Vermögen oder 50 £ Miethswerth gebildet werden; in großen Städten ist der Census verdoppelt. Ein Drittel der Gewählten scheidet jährlich aus, unter Vorbehalt der Wiederwahl. Neben den Stadtverordneten werden noch Rechnungsrevisoren gewählt zur Vertretung der Bürgerschaft bei Abnahme der städtischen Rechnungen.

Aus dem Gemeinderath geht sodann der engere Ausschuß der Aldermen hervor, welche durch ein Amendement des Oberhauses nach Vorbild der älteren Corporationsverfassung hergestellt wurden. Ihre Zahl ist auf ein Drittel der Stadtverordneten (also 4—16) bemessen, welche von den Stadtverordneten auf eine Amtsdauer von 6 Jahren gewählt werden, von 3 zu 3 Jahr die Hälfte ausscheidend. Sie haben einen Ehrenvorrang vor den Stadtverordneten, vertreten in gewissen Fällen den Bürgermeister, sind in starkem Maß an den Verwaltungs-Commissionen betheiligt, bilden aber kein Magistratscollegium, sondern stimmen im Gemeinderath als dessen ordentliche Mitglieder mit. Nur in der City von London bilden die 26 lebenslänglichen aldermen ein gesondertes Collegium mit den vollen Rechten der Friedensrichter.

Der Bürgermeister, Mayor, wird nach der hergebrachten

Corporationsverfassung, von Jahr zu Jahr wechselnd, von aldermen und Stadtverordneten gewählt, als Chef der gesammten Stadtverwaltung, Vorsitzender des Gemeinderaths, wahlleitender Beamter für die städtischen und Parlamentswahlen.

Der so gebildete Verwaltungskörper ist als „Bürgermeister und Gemeinderath" incorporirt für folgende Geschäfte:

1. Für die administrative Polizei, welche in der Städteverwaltung von dem Friedensrichteramt abgezweigt wird. Der Gemeinderath hat aus seiner Mitte (aldermen und Stadtverordneten) eine Polizeicommission zu ernennen, an deren Spitze stets der Bürgermeister steht. Die Hauptveranlassung dazu gab die gleichzeitige Einführung der besoldeten Constabulary, durch welche die Polizeiverwaltung in eminentem Maße zur Geldfrage wurde. Demgemäß ist

a) der Polizeiverwaltungscommission überlassen die Anstellung der Constables, deren Gehalte vom Gemeinderath festgestellt werden, mit Staatszuschuß von einem Viertel zur Uniformirung und Ausrüstung. Die Verwaltungscommission erläßt auch Dienstinstructionen „zur Verhütung von Dienstvernachlässigung oder Mißbrauch, und um solche Constables wirksam zu machen in der Ausführung ihrer Amtspflichten." Sie hat die Befugniß der Entlassung wegen „Dienstnachlässigkeit oder Unbrauchbarkeit". Unmittelbar unter Verwaltung der Commission stehen auch die polizeilichen Detentionshäuser mit ihren auffehenden Constables.

b) Für die Brückenverwaltung steht dem Gemeinderath die Beschlußnahme über Geldforderungen zu; — die übrige Verwaltung den Friedensrichtern, wie in der Grafschaft.

c) Für die Verwaltung der Gefängnisse und Irrenhäuser gebührt dem Gemeinderath die Feststellung der Etats, die Beschlußnahme über die Bauten und die Ernennung des Curatoriums, — während der Erlaß von Regulativen und die Anstellung des Beamtenpersonals den Friedensrichtern bleibt.

Die Einheit der administrativen mit der richterlichen Polizei wird dadurch erhalten, daß der Bürgermeister zugleich an der Spitze der Friedensrichterkommission, der Polizeikommission und des Gemeinderaths steht.

2. Das Recht zum Erlaß städtischer byelaws, d. h. von Ortsregulativen „für die gute Ordnung und Verwaltung der Stadt und zur Verhütung und Unterdrückung alles solchen Polizeiunfugs, welcher kraft einer in der Stadt geltenden Parlamentsakte

summarisch strafbar ist." Es können darin Geldbußen bis zu 5 £, event. Gefängniß bis zu 1 Monat angedroht werden. Dem privy council ist die Befugniß vorbehalten, binnen 40 Tagen nach der Einreichung das ganze Regulativ oder einzele Clauseln zu cassiren. Nach common law darf dasselbe „nichts gegen die Landesgesetze und gegen die Verfassung der Körperschaft" enthalten.

3. Der Gemeinderath ist die steuerausschreibende Behörde für die Stadtsteuer, wie die Quartalsitzungen für die Grafschaftssteuer. Eine solche „borough rate" nach den Grundsätzen der Armensteuer kann erhoben werden, soweit das städtische Vermögen nicht ausreicht für die im Gesetz bestimmten Zwecke: Gehalte der städtischen Beamten; Besoldung der Constables; Gerichts-, Polizei-, Strafverfolgungs-, Strafvollstreckungskosten; Kosten der städtischen Wahlen; städtische Gebäude; gesetzmäßig contrahirte Schulden und andere zur „Ausführung der Städteordnung" nothwendige Ausgaben. Bleibt ein Ueberschuß, so darf dieser durch Beschluß des Gemeinderaths „zum gemeinen Besten der Einwohner und zur Verschönerung der Stadt" verwendet werden.

4. Der Gemeinderath (einschließlich der aldermen und des Bürgermeisters) ist die beschließende Autorität über die Vermögensverwaltung, über die Gehaltsetats und alle Geldausgaben in dem so begrenzten Gebiet. Zahlungsanweisungen müssen von wenigstens 3 Mitgliedern des Gemeinderaths gezeichnet und von dem Stadtschreiber gegengezeichnet sein. In gerichtlichen und polizeilichen Angelegenheiten erlassen indessen Stadtrichter und Friedensrichter innerhalb ihrer Competenz die Zahlungsanweisungen unmittelbar. In der City von London übt der Magistrat allgemein ein concurrirendes Recht der Zahlungsanweisungen für Gerichts- und Polizeiausgaben.

5. Bürgermeister, aldermen und Stadtverordnete mögen solche General- und Specialausschüsse für die Verwaltung bilden, wie sie den Bedürfnissen für entsprechend halten: die Beschlüsse aller committees bedürfen aber der Bestätigung des Plenum.

6. Die Anstellung der besoldeten Beamten gebührt dem Gemeinderath, soweit solche nicht den Friedensrichtern in der Gerichts- und Gefängnißverwaltung vorbehalten ist. Unter den Stadtbeamten erscheint als Hauptbeamter der Stadtsecretair, Protocollführer des Gemeinderaths, Büreauchef der städtischen Acten und Urkunden, mit Anfertigung der Bürgerlisten und anderen gesetzlichen Specialgeschäften betraut, gewöhnlich aus der Zahl der Anwälte ernannt,

dem Gemeinderath verantwortlich, rechnungspflichtig und von ihm entlaßbar. Ebenso wird der Stadtkassenrendant widerruflich vom Gemeinderath angestellt. Außerdem ermächtigt das Gesetz den Gemeinderath zur Anstellung von soviel besoldeten Beamten, Bau-, Straßen- und Markt-Inspectoren, Sanitätsbeamten, Rechnungsbeamten ꝛc., wie ihm gut scheint.

Das günstige Resultat dieser Einrichtungen war die Verbesserung der Vermögensverwaltung durch Veröffentlichung der städtischen Etats, durch geordnete Rechnungslegung und Rechnungsrevision, welche in den Mißbräuchen der alten corporations verloren gegangen war. Durch Einschiebung der aldermen mit wenigstens 6jähriger Amtszeit hat die Stadtverwaltung eine größere Consistenz erhalten, als die Armen-, Gesundheits- und Wegeverwaltung durch die modernen boards. Die beiden Systeme des selfgovernment und der Verwaltungsräthe erscheinen in den englischen Städten wie zur Vergleichung aneinander gerückt, indem gerade die öconomischen Hauptzweige, das Armenwesen, Gesundheits-, Baupolizei, Pflasterung, Erleuchtung, getrennt von Bürgermeister und Rath geblieben, und dafür die neueren gewählten boards mit ihren gewählten Vorsitzenden und besoldeten Beamten gebildet sind. Der Erfolg aber zeigt, daß die bloß gewählten Körper keinen belebenden Einfluß auf Selbstthätigkeit und Bürgersinn zu üben vermögen, und ihre Selbständigkeit unter tiefgreifender Bevormundung der Staatsbehörden verlieren. Fühlbar bleibt immer noch die altherkömmliche Entwöhnung der Stadtbevölkerung von Communalgeschäften und die neue Abneigung der industriellen Gesellschaft gegen alles Selbstthun außer ihren Privatinteressen. Ein System unbesoldeter Bezirksvorsteher, Armen- und Schulkommissionen, Servisverordneter, Bürgerdeputirter, welches die preußische Städteordnung von 1808 sogar in den großen Städten erhalten hat, ist den beschränkten Gesichtspunkten der neuenglischen Erwerbsgesellschaft unverständlich. Es fehlt an dem nachhaltigen Ernst zu jedem mühsamen Selbstthun außer dem einflußreichen Friedensrichteramt. Die Bürgerschaft erscheint noch immer als eine unzusammenhängende Masse, welche von Zeit zu Zeit einen Verwaltungsrath wählt. Der Verwaltungsrath vergiebt die besoldeten kleinen Aemter, welche die mühsamen Geschäfte und die Bezirksverwaltung besorgen. Das unhaltbare System der corporations ist unwiderruflich beseitigt: aber das neue hat die Erwartungen seiner Zeit nicht erfüllt, bleibt vielmehr hinter dem Leben und der Bedeutung der deutschen Städte weit zurück.

II. Das System des selfgovernment in der normalen Gestalt des Friedensrichteramts ist durch die Städteordnung gereinigt und hergestellt. In den alten corporations fungirten in vielerlei Formen Friedensrichter, durch Wahl oder Cooptation, ohne königliche Bestätigung auf Lebenszeit. Die Mißbräuche dieser Verwaltung waren sprüchwörtlich geworden; eine gewählte Polizeiobrigkeit wurde um so unhaltbarer, als gerade in der neueren städtischen Entwickelung der sociale Klassengegensatz schärfer hervortrat. Die Städteordnung hebt daher das alte Friedensrichteramt durch Stadtcharten auf und führt das normale System der ernannten Friedensrichter durch, mit einziger Ausnahme des gewählten Bürgermeisters, für welchen das Jahrhunderte alte Amtsehrenrecht erhalten bleibt, während seines Amtsjahrs und des darauf folgenden Jahres Friedensrichter ex officio zu sein. Wenigstens zwei Friedensrichter sind also auch in den kleinsten Städten vorhanden, in der Person des gegenwärtigen und des vorjährigen Bürgermeisters. In der Mehrzahl der Städte wird aber außerdem eine stehende Commission von „königlichen Friedensrichtern" gleich den Collegien der Grafschaftsfriedensrichter unter dem großen Siegel ernannt. Der städtischen Besitzweise entsprechend wird dafür nur die Ansässigkeit im Stadtbezirk verlangt, von einer Qualification durch Grundbesitz aber abgesehen. Großhändler, Fabrikbesitzer, Rentiers, benachbarte Gutsbesitzer, auch Anwälte, (welche hier ausnahmsweise zugelassen werden), führen das städtische Friedensrichteramt noch immer genügend. Es ist jedoch dem Gemeinderath anheim gestellt durch bye law einen besoldeten Friedensrichter einzuführen, und das Gehalt desselben unter Bestätigung des Ministers des Innern zu normiren. Es wird dann ein Advocat mit richterlicher Qualification zum „königlichen" Polizeirichter durante bene placito ernannt. Nur wenige große Städte haben dies System freiwillig angenommen; bei Neuverleihungen der Städteordnung pflegte aber der besoldete Polizeirichter octroyirt zu werden.

Wenig Vertrauen dagegen konnte die Städteordnung in das System der unbesoldeten Constables setzen. Für den Sinn der heutigen städtischen Bevölkerung ließ sich ein mühsames Bezirksvorsteheramt als Ehrenamt nicht wiederherstellen. In der unteren Stufe des selfgovernment wurde demnach das System der besoldeten Constabulary sogleich durchgeführt, — ein Vorläufer der Durchführung im ganzen Lande. — Mit diesen Maßgaben stuft sich das selfgovernment von unten herauf in folgender Weise ab:

1. Die besoldeten städtischen Constables sind die Vollziehungsbeamten für den mühsamen Dienst der Friedensbewahrung nach common law und Parlamentsstatuten. Es gelten dafür die Grundsätze der Grafschaftspolizei: (1) Besoldung der Mannschaften aus der Stadtkasse, mit einem Staatszuschuß. (2) Unterordnung unter die städtischen Friedensrichter, welche den Constable wegen „Dienstnachlässigkeit und Unbrauchbarkeit" entlassen, wegen „Dienstvernachlässigung oder Ungehorsams" zu Gef. bis zu 10 Tagen, Geldb. bis zu 40 sh. verurtheilen mögen. (3) Ein Strafverfahren wegen Amtsmißbrauchs und Ueberschreitungen auf Popularklagen vor 2 Friedensrichtern. — Ergänzend ist das Institut der Special Constables in der Städteordnung zu einer dauernden Einrichtung erhoben. Es wird dazu alljährlich eine angemessene Zahl von Einwohnern durch 2 Friedensrichter ernannt und eingeschworen, welche im Fall der Ruhestörung durch warrant aufgeboten werden und dann einen Thaler Tagegelder erhalten.

2. Die einzelen städtischen Friedensrichter führen das gesetzliche Polizeidecernat der Sicherheitspolizei, des Vereinsrechts, der Gewerbe- und Sittenpolizei, der Arbeitspolizei 2c.; die Friedensrichtergewalten in der Armen-, Gesundheits- und Wegeverwaltung, die connexen Geschäfte für die Einquartierung, Steuereinschätzung 2c. gleich den Grafschaftsfriedensrichtern, einschließlich des Voruntersuchungsamts für alle Verbrechen und Vergehen. Für diese in der Regel öffentlich gehandhabte Jurisdiction hat die Stadt ein geeignetes Polizei- und Gerichtslokal stehend einzurichten. Für den Büreaudienst und das Gerichtsschreiberamt dienen vereidete clerks aus der Klasse der unteren Anwälte.

3. Für die Geschäfte der friedensrichterlichen Specialsessionen im Unterschied von den Quartalsitzungen war in den Städten kein eigentlicher Gegenstand vorhanden; denn jene Abzweigung aus den Generalsitzungen war in den Grafschaften nur aus der Größe des Gebiets und der Grafschaftslast hervorgegangen. Für die in diese Categorie fallenden Geschäfte wurde theils auf anderem Wege gesorgt, theils durch die allgemeine Clausel, wonach jede Sitzung der städtischen Friedensrichter als eine petty session, und der Bezirk für den sie gehalten wird, als eine „sessional division" im Sinne der Gesetze gelten soll. Insbesondere ertheilen sie die Schankconcessionen. — Für die Entscheidung von Reclamationen gegen die Aufnahme der Bürgerliste soll der Bürgermeister mit zwei von der Bürgerschaft gewählten Wahlbeisitzern alljährlich einen öffentlichen

Gerichtstag halten, in welchem nach gerichtlichen Formen, eidlichen Zeugenverhören &c. über das streitige Wahlrecht summarisch entschieden wird.

4. Das Recht der Quartalsitzungen mit ihrer vollen Criminalgerichtsbarkeit und ihren wichtigen Polizeigeschäften war von Alters her vielen Stadtcorporationen verliehen, wurde aber wegen eingerissener Mißbräuche durch die Städteordnung aufgehoben. Es wird indessen den Städten anheim gestellt, bei der Königin im Rath um Verleihung eines Gerichtshofes der Quartalsitzungen zu petitioniren. Es sind dann die Gründe des Gesuches, der Zustand des vorhandenen Gefängnisses und das zu bewilligende Gehalt anzugeben. Wird das Gesuch bewilligt, so ernennt die Königin einen Advocaten von richterlicher Qualification zum Stadtrichter (recorder) auf Lebenszeit, welcher weder Mitglied des Gemeinderaths, noch besoldeter Polizeirichter sein, noch die Stadt im Parlamente vertreten darf. Für den Geschworenendienst dient die ordentliche Bürgerliste als Urliste.

5. Für einen engeren Kreis von Städten (im Ganzen 19) kommt noch hinzu das weitere Recht, eine Grafschaft für sich zu bilden, also die anerkannt volle Kreisverfassung, coordinirt mit den Grafschaften. Folgeweise haben diese Städte ihren eigenen Sheriff für die verfallenen Functionen des Sheriffamts und ihre eigene Verwaltungskommission für die verfallene Miliz. Für die heutigen Verhältnisse hat das darin enthaltene Mehr keine erhebliche Bedeutung.

Die Gesammtheit dieser Funktionen des selfgovernment, vergleichbar dem Magistratskollegium in den deutschen Stadtverfassungen, beruht also auf dem System der ernannten Friedensrichter. In der City von London, wo der gewählte Magistrat nach den alten Charten beibehalten ist, wird das Ernennungsrecht ersetzt durch die collegialische Formation von 26 lebenslänglichen aldermen, aus deren Mitte der Lord Mayor alljährlich nach einem Turnus hervorgeht.

III. Die Oberinstanz der Stadtverwaltung, namentlich im Gebiet des selfgovernment, hat Dank der Friedensrichterverfassung im Wesentlichen die alte Selbstständigkeit bewahrt.

1. Soweit das Decernat der städtischen Friedensrichter reicht, also in allen Gebieten der Polizeiverwaltung, der Steuereinschätzungen, Einquartierung &c., geht der Instanzenzug an den Recorder der städtischen Quartalsitzungen; wo solcher nicht vorhanden ist, an die Quartalsitzungen der Grafschaft; wegen Verweigerung von

Schank- und Gewerbeconcessionen stets an die Quartalsitzungen der Grafschaft.

2. Die Steuerreclamationen gehen ebenso an die Quartalsitzungen der Stadt, event. der Grafschaft.

3. Die Controllinstanz der Reichsgerichte durch Abberufung (certiorari) oder Einholung der Entscheidung über die Rechtsfrage (special case) ist zwar sehr beschränkt, jedoch grundsätzlich wichtig zur Aufrechterhaltung der gesetzlichen Ordnung und der städtischen Selbstständigkeit. Die gesetzmäßige Verwendung der städtischen Geldmittel wird controllirt durch das vorbehaltene certiorari der Reichsgerichte für die Zahlungsorders des Gemeinderaths 1 Vict. c. 78. §. 44. Die eigenthümliche Abgeschlossenheit der alten corporations gab überhaupt dem Einschreiten der Reichsgerichte eine besondere Wichtigkeit zum Schutz der verfassungsmäßigen Rechte der Stadt einerseits, zur Abwehr von Competenzüberschreitungen andererseits. Der Mandatsproceß (Mandamus) galt hier von Alters her als ordentliches Rechtsmittel für Beamte und Mitglieder der Corporation, wenn sie rechtswidrig ihres Amts oder ihres Corporationsrechts beraubt zu sein behaupten. Die städtischen Wähler können damit im Nothfall ihre städtischen Bürger- und Wahlrechte erzwingen, die gesetzmäßig gewählten aldermen, Stadtverordneten, Bürgermeister, Stadtsekretäre u. a. ihre Zulassung zum Amt. Durch das Mandamus, welches an dieser Stelle „von Rechts wegen" stattfindet, wird die Auslegung des verliehenen Stadtrechts unter die Entscheidung der Reichsgerichte gestellt und von der Einwirkung der Ministerialinstanz freigehalten. – Umgekehrt fand ein writ of quo warranto statt um die corporations bei Ueberschreitung ihrer Befugnisse in die gesetzlichen Schranken zurückzuweisen. Nachdem unter den Stuarts durch Corruption des Richterpersonals dies Rechtsmittel ominöse Erinnerungen zurückgelassen hatte, wurde durch 9 Anne c. 20 ein fiscalisches Verfahren eingeführt, als information in nature of quo warranto, einzubringen mit Genehmigung des Gerichtshofes in vereinfachtem Verfahren und kurzer Verjährungsfrist; jetzt jedoch selten zur Anwendung kommend.

Eine administrative Centralinstanz wurde für das System der administrativen Polizei und der boards unvermeidlich, ist aber nach den Grundsätzen der Städteordnung noch in sehr mäßigen Grenzen gehalten:

1. Die Regulative des Ministers des Innern greifen in die Verwaltung der besoldeten Constabulary, des Gefängnisses,

Corrections- und Irrenhauses so weit ein, wie dies auch für die Grafschaftsverwaltung gilt.

2. Dem Staatsministerium (privy council) vorbehalten ist die Bestätigung oder Cassirung der städtischen bye-laws.

3. Dem Minister des Innern für den Gebührentarif des Gerichtsschreibers der Quartalsitzungen.

4. Dem Finanzministerium die Genehmigung zur Veräußerung oder Verpfändung des Grundbesitzes oder des Stammvermögens der Stadt oder dessen Verpachtung über 31 Jahre hinaus.

5. Dem Minister des Innern sind die jährlichen Finanzetats der Städte einzureichen zur Kenntnißnahme und Vorlegung beim Parlament.

Eine sonstige Aufsichts-, Controll- oder Beschwerdeinstanz findet über Bürgermeister und Rath nicht statt.

Völlig verändert ist dagegen der Charakter der Oberinstanz in allen Zweigen, welche den neuen gewählten boards zufallen. Die Armen-, Gesundheits- und Baupolizei unterliegt den reglementirenden Controllgewalten der Ministerialverwaltung in einem Maße, welches an die ungemessene „Aufsichtsinstanz" der deutschen Gemeindeordnungen heranreicht (§. 46, 48). Die Gerichtscontrollen sind hier nur noch Enclaven, welche einen Rechtsweg für Steuerreklamationen, Streitigkeiten über die rechtliche Verpflichtung zur Armenpflege und Einzelfragen offen lassen. Nur die Wegeverwaltung hat durch die Anlehnung der gewählten boards an die Collegien der Friedensrichter ihre Selbständigkeit nach oben bewahrt.

Das vollständige Bild der Auflösung bietet die englische Metropolis dar, in welcher die Zusammenfassung verschiedener Grafschaften und Kirchspiele zu einem friedensrichterlichen selfgovernment unausführbar wurde. Hier zerfließt das Communalwesen in ökonomische Verwaltungsräthe, die um so vollständiger centralisiren und büreaukratisiren, je mehr man versucht hat, gewählte boards über einander zu schichten, und je weiter das Wahlrecht ausgedehnt worden ist. Die administrative Polizei in vollständiger Ablösung von den richterlichen Funktionen der Friedensbewahrung bildet eine Polizeipräfektur mit weiten Regulativgewalten. In der fluktuirenden, nur durch sociale Agitation noch lebendigen Masse ragt die City von London mit ihrem Magistratscollegium gleich einer Veste unter einem Haufen von Trümmern hervor. In dem Lande des selfgovernment bildet die Metropolis die Carrikatur der Selbstverwaltung.

Die deutschen Stadtverfassungen in ihrer historischen Bildung sind ein ergänzendes Stück des Feudalstaates, der autonomischen Verbindung der Staatsfunktionen mit gesonderten Besitzmassen, wogegen die englischen Städte schon seit dem Mittelalter als Träger von Staatsfunktionen, analog den Grafschaftsverbänden, dem Staatsganzen gesetzlich eingefügt waren. Die deutsche Gesellschaft vermag sich anscheinend noch heute nicht von den Grundideen der Feudalzeit zu trennen, und sieht in den Städten Körperschaften mit Autonomie für ihre „eigenen" Angelegenheiten, insbesondere für ihre „eigene" Vermögensverwaltung, welche im heutigen Staate keinen Platz mehr finden können. Das Dasein eines Grund- und Stammvermögens ist heutigen Tages etwas Zufälliges, nach heutigen Bedürfnissen Nebensächliches; in jährlich wachsendem Maße bedeutet die Vermögensverwaltung der Städte eine Steuerverwaltung, welche nur nach Gesetzen durch gesetzlich verantwortliche Organe geführt werden darf. Die vorherrschende Idee, das System corporativer Eigenthumsverwaltung zur Grundlage der Stadtverfassungen zu machen, ist daher nicht mehr haltbar. Ebenso ist eine städtische „Autonomie" mit der Rechtsgleichheit des städtischen und ländlichen Besitzes, mit allen Interessen der heutigen Gesellschaft, mit der Gesetzgebung durch Kammern unvereinbar. Die von entgegengesetzter Seite aus begünstigten „Statuten" reduciren sich in ihrer haltbaren Gestalt auf eine delegirte Gewalt zum Erlaß örtlicher Polizeiregulative, zu welchen organisirte Körper des selfgovernment allerdings geeignet und unentbehrlich sind. Die in sich unklaren, widersprechenden socialen Vorstellungen sind die Hauptquelle eines unstetigen Verlangens nach „neuen Städteordnungen", welche sich in der gewünschten Weise aus dem Organismus der Staatsverwaltung nicht mehr aussondern lassen.

Um so bewundernswürdiger erscheint die Schöpfung der preußischen Städteordnung vom 19. November 1808, — welche sehr verschieden von den socialen Vorstellungen, — ein staatliches selfgovernment nach haltbaren Grundsätzen wirklich geschaffen hat, obwohl ihren Urhebern das englische System so gut wie unbekannt war. Auch die in jener Zeit erschienene Denkschrift des Freiherrn v. Vincke darüber bot nur wenig praktische Gesichtspunkte für eine deutsche Gesetzgebung dar. Die Anschauung jener Staatsmänner hat aus den deutschen Verhältnissen selbst heraus gefunden, daß eine Städteordnung im heutigen Staat nur aus einer Verbindung von Kreis- und Ortsgemeindeverfassung und einer lebendigen Zusammenfügung von gewählten Verwaltungsräthen mit Organen des selfgovernment zu bilden ist. Beide Seiten sind in der Städteordnung mustergültig aneinandergefügt.

I. Die gewählten Verwaltungsräthe, Stadtverordnetenversammlungen, repräsentiren die Steuerzahler in ihrer unentbehrlichen Generalcontrolle der ökonomischen Verwaltung des Stadthaushalts. Die überwiegende Bedeutung dieser Vermögensverwaltung als Steuerverwaltung ist richtig erkannt und mit entsprechenden Controllen umgeben. — Die wählende Bürgerschaft wurde noch im Anschluß an vorgefundene Verhältnisse so gebildet, daß Hauseigenthümer und Gewerbtreibende zur Erwerbung des „Bürgerrechts" gezwungen, allen Andern die Erwerbung für ein Bürgerrechtsgeld „anheimgestellt" ist. Diese Grundlage muß zwar nach dem heutigen Bedürfniß von Staat und Gesellschaft erweitert werden: zunächst aber wurde dadurch eine zur Selbstthätigkeit geneigte, nachbarlich verbundene Bürgerschaft von einem mäßigen Umfang geschaffen, welche die Städteordnung wirklich in Gang brachte. — Für die gewählte Stadtver-

ordnetenversammlung sind die richtigen Grenzen eines Verwaltungsraths innegehalten, während die englische Städteordnung von 1835 solche weit überschreitet, wie in dem Anstellungswesen und in der Beschließung der Polizeiregulative, durch welche die neuenglischen boards nur übertriebene Polizeireglements und Büreaukratisirung erzeugt haben. — Die stärkste Seite der Bildung sind endlich die aus Magistrat, Stadtverordneten und Bürgerdeputirten formirten Verwaltungsdeputationen, welche eine persönliche Selbstverwaltung des Armen-, Schul-, Servis-, Einquartierungswesen, der Steuereinschätzungen 2c. ermöglicht und erhalten haben.

Die späteren Aenderungen an dem System der Verwaltungsräthe sind unter dem Druck gesellschaftlicher Interessen erfolgt, — zum Theil Rückschritte. Die Wählerschaften wurden durch ein Dreiklassensystem aus dem nachbarlichen Zusammenhang gerissen, und damit noch cumulirt eine grundsatzlose Ausschließung der kleinen Steuerzahler überhaupt. In Verbindung mit dem Mangel aller gesetzlich geordneten Kreis- und Kommunalsteuern ist dadurch das Element der socialen Agitation in den Vordergrund, die persönliche Verwaltung der Einzelgeschäfte in den Hintergrund gestellt, — ein neuer Zustand, welcher irrthümlich für ein Fortschreiten der politischen Bildung und des zunehmenden „Interesses" an dem Gemeindeleben gehalten wird.

II. Das System des selfgovernment wurde in Gestalt der collegialischen Magistrate mit den gewählten Verwaltungsräthen verbunden. Der Grundgedanke des selfgovernment ist in dem Magistrat als der „städtischen Obrigkeit" richtig ausgesprochen. Die altenglische Grundlage der ernannten Friedensrichter ließ sich freilich in das deutsche Städtewesen nicht einführen. Die historischen Grundlagen unserer Gemeindeverfassungen hatten sich überwiegend aus korporativer Eigenthumsverwaltung gebildet; alle Vorstellungen hingen daher an gewählten Corporationsvorständen fest, wie im wesentlichen noch heute. Als Surrogat für das Prinzip der ernannten Beamten des selfgovernment diente aber

1. Das Collegialsystem der Magistrate, in einer practisch bewährten Verbindung von besoldeten und Ehrenämtern,
2. Die längere Amtsdauer der Magistratsmitglieder auf 12, beziehungsweise 6 Jahre,
3. Die mittelbare Wahl des Magistrats durch die Stadtverordneten,
4. Die Bestätigung der Magistratsmitglieder durch die Staatsbehörden.

Diese Surrogate zur Bildung eines stabilen Verwaltungskörpers können das staatliche Ernennungsrecht für locale Verhältnisse annähernd ersetzen, wie dies auch in England der gewählte Magistrat der City von London und die älteren Corporations bezeugen. Freilich ist das volle Maß der Selbständigkeit, die „jurisdiction" des selfgovernment, in gewählten Körperschaften nicht durchzuführen. — Tragfähig erwies sich die Neubildung aber insoweit, als die administrative Polizei mit allem Zubehör dem Bürgermeister oder einem ernannten Stadtrath als Regel übertragen, und das städtische Polizeidecernat mit dem Anstellungsrecht und der Leitung des executiven Polizeipersonals genügend geführt werden konnte, in vortheilhaftem Unterschied von der Landpolizei. — Durch die Concurrenz des collegialischen Magistrats erhielt zugleich die Steuer- und Vermögensverwaltung der Stadt den Halt, welcher den englischen boards fehlt. — Es sollte überhaupt nicht verkannt werden, daß es die Elemente des selfgovernment (der stehende

collegialische Magistrat und die Verwaltungsdeputationen) sind, welche das preußische Städtewesen vor dem Versinken in die subalterne Stellung der neuenglischen boards und der französischen Gemeinderäthe bewahrt haben.

Die unmittelbare Einwirkung der socialen Vorstellungen, welche durch die Verfassung seit 1848 zunächst zur Geltung kamen, konnte auf diese Dinge keinen günstigen Einfluß üben. Die „constitutionelle" Ministerverwaltung widerstand der Versuchung nicht, aus dem Bestätigungsrecht der Magistratsmitglieder ein Element des Partei- und Wahleinflußes zu bilden, welches den Stadtverfassungen ebenso verderblich wird, wie den englischen corporations früherer Jahrhunderte und den neuen Gemeinderäthen Frankreichs. Die Kammergesetzgebung machte sogar die hergebrachte Polizeiverwaltung der Städte zu einem precarium, indem das Gesetz vom 11. März 1850 es dem „Minister des Innern" überläßt, in Städten von über 10,000 Einwohner, an Sitzen eines Kreisgerichts und sonst in dringenden Gründen die Polizei durch Staatsbeamte zu verwalten. Die öffentliche Meinung war zwar mannigfaltig mit einer „Revision der Städteordnung" beschäftigt, dachte aber fast nur an die Auflösung des vorhandenen selfgovernment in gewählte Verwaltungsräthe ohne gesetzliche Regel und Verantwortlichkeit und an „steuerbewilligende" Urwähler.

III. Die Oberinstanz der Stadtverwaltung ist in der Städteordnung von 1808 §. 12 prinzipiell richtig gedacht als eine Controll- und Beschwerdeinstanz deren gemessene Befugnisse durch Gesetz zu formuliren seien. Allein die Ausführung des Grundsatzes fand ihr Hinderniß in dem Zustand des bestehenden Verwaltungsrechts. Die vorhandenen Gesetze der Sicherheits-, Sitten-, Gewerbe-, Arbeits-, Wege-, Gesundheitspolizei, der Armen-, Wege-, Schul-, Militär-, Steuerverwaltung 2c. 2c. waren nicht auf eine Handhabung nach Gesetzen (jurisdiction), sondern auf eine discretionäre Handhabung durch die Beamten berechnet, unter einer concurrirenden Gewalt, Aufsicht, Controlle, Disciplin höherer Behörden. Diese Wurzel des Uebels ließ sich nicht durch einen formulirten Paragraphen der Städteordnung beseitigen. Die gesetzliche Schranke für das Eingreifen der Staatsbehörden bestand deshalb in jener elastischen Gesetzesfassung, wie sie sich im absoluten Staat bildet und mehr den Schein einer Beschränkung, als die Wirklichkeit enthält. In nicht geringerem Maße gilt dies von der Scheinformulirung der Städteordnung von 1831 §. 139. Die relative Selbständigkeit der Stadtverwaltungen beruhte vielmehr nur thatsächlich auf der richtigen Stellung des Magistrats zu dem Gemeinderath und den Verwaltungsdeputationen, welche meistens nur im Falle kleinstädtischer Uneinigkeit eine Entscheidung der Aufsichtsinstanz veranlaßte.

Auch für dies Grundverhältniß wirkte die constitutionelle Verfassung nicht günstig. Die Ministerverwaltung konnte der Versuchung nicht widerstehen, aus dem ungemessenen Recht der Aufsicht und des Eingreifens ein Element des Partei- und Wahleinflusses zu bilden — um so unwiderstehlicher, als nach dem preußischen Ministerialsystem der Minister selbst die Interpretation der elastischen Gesetzesparagraphen in Händen hat. Nach der gangbaren französischen Entstellung galt gerade das als ein selbstverständliches Stück des „constitutionellen" Staats. Die dadurch hervorgerufene Opposition erkannte aber so wenig die wirklichen Verhältnisse, daß sie sich auf die Forderung einer „neuen Städteordnung" beschränkte, als ob durch einen formulirten Paragraphen der Städteordnung das gesammte

Verwaltungsrecht des Staats umgebildet werden könnte, von welchem die Stadtverwaltung nur ein integrirendes Stück bildet. Die von jener Seite aufgestellten Entwürfe verliefen in unerschöpfliche Pläne zur Bildung neuer Verwaltungsräthe (boards, conseils), und schlossen mit der unaussprechlichen Plattheit eines „allgemeinen Aufsichtsrechts" der königlichen Regierungen und des Ministers des Innern: während alle Selbstverwaltung in der Ersetzung dieses „Aufsichtsrechts" durch gesetzliche Regeln, Einrichtungen und Controllen besteht.

De lege ferenda handelt es sich heute um Ausfüllung des Paragraphen der Städteordnung vom „Aufsichtsrecht" durch umfassende Gesetze über die Polizeiverwaltung in ihren Hauptzweigen, die Armen-, Wege-, Schulverwaltung, directe Steuern, Militärausbebung rc. Die Durchführung des selfgovernment in der Kreisverwaltung wird folgeweise auch die nothwendigen Ergänzungen, und damit die Selbständigkeit in die Stadtverfassungen einführen.

Für die Mehrzahl der Städte wird die Einfügung in das System der Kreisverwaltung möglich sein unter Conservirung und Erhöhung ihrer bisherigen Selbständigkeit.

Für die Polizei-, Armen-, Wegeverwaltung werden sie coordinirt den Amtsbezirken des Kreises stehen bleiben, Bürgermeister und Rathsherren mit den gesetzlichen Rechten der Kreisamtmänner. Diese sehr erweiterten, gesetzlich und unwiderruflich zu übertragenden Gewalten sind ausführbar unter der Voraussetzung, daß (1) auch die Städte genöthigt werden, „in Ermangelung von Ehrenämtern" Magistratsmitglieder von der Bildungsstufe und mit dem Gehalt der höheren Verwaltungsbeamten zu ernennen, (2) daß die Polizeiverwaltung nur durch königlich bestätigte Bürgermeister oder Rathsherren zu führen ist. Es werden also wenigstens diejenigen Rathsmitglieder zur Bestätigung zu präsentiren sein, welche die Polizeiverwaltung führen sollen. Die Gefahr des Mißbrauchs wird sich verlieren, wenn wie in England der Bestätigungsantrag durch die stehenden großen Verwaltungskörper des selfgovernment hindurch geht.

In der Theilnahme an den Beschließungen der Kreisverordneten werden die Städte durch eine solche Zahl von Stadtverordneten zu vertreten sein, welche ihrem Steuerantheil entspricht.

In der ständigen Kreisverwaltung werden neben dem Kreislandrath und den Kreisamtmännern die polizeiverwaltenden Mitglieder des Magistrats ihre sehr geeignete und einflußreiche Stelle finden.

Als Oberbehörde kann dann die stehende Kreisbehörde an die Stelle des Landraths, der Departementsrath (§. 43 a. E.) in die wichtigeren Funktionen des Regierungsdecernats treten.

Die äußere Formation der Städteordnung von 1808 und die bisherige Geschäftsführung kann dabei ziemlich unverändert bleiben, unter Beseitigung des ungemessenen Eingreifens der Staatsbehörden.

Größere Schwierigkeiten bieten die großen Städte dar, welche in beiderseitigem Interesse nicht mit der Kreisverwaltung verbunden werden können, die also mit der vollen Kreisverfassung für Polizei-, Armen-, Wege-, Schulverwaltung rc. den Kreisen koordinirt bleiben. Die Uebertragung der vollen Befugnisse der ständigen Kreisverwaltungen auf die Magistrate würde ein System von ernannten Beamten voraussetzen, welches unseren Gewohnheiten, insbesondere allen

socialen Ideen der städtischen Bevölkerung widerstreitet. Die Erfahrungen der heutigen Gesetzgebung europäischer Staaten rathen davon ab, dergleichen ungewohnte Dinge der städtischen Bevölkerung aufzudrängen, welche mehr Werth auf ihre gewählten Magistrate legt, als auf die größere Selbständigkeit des selfgovernment. Auch unter Beibehaltung der bisherigen Städteordnung läßt sich indessen ein ergänzendes Verwaltungsgesetz geben, welches ihnen zunächst die administrative Polizei durch städtische, von ihnen selbst anzustellende und zu entlassende Executivbeamte legal sichert. Das Dreiklassensystem der Wahlen wird auch hier zu ersetzen sein durch eine mittelbare Repräsentation der bisherigen dritten Klasse der Steuerzahler (oben S. 143). Durch die gesetzliche Regelung des Kommunalsteuersystems wird ohnehin das Hauptelement der socialen Agitation verschwinden. Zugleich wird darauf Bedacht zu nehmen sein, den Stadtbezirken durch gesonderte Funktionen der Polizeiverwaltung, Straßenreinigung, durch Steuerzuschläge 2c. eine gewisse Selbständigkeit zu geben, um die schnell wachsende Centralisation und Büreaukratisirung der großen Stadtverwaltungen aufzuhalten. Als die geeignete Oberinstanz des selfgovernment wird sich die oben bezeichnete gemischte Departementsbehörde eignen und die Stadtverwaltungen außer Contakt mit den ministeriellen Programmen setzen.

Die größten Städte der civilisirten Welt (die französische und englische Metropolis, New-York 2c.) in ihren monströsen Communal-Verhältnissen scheinen die Fähigkeit zu einer Stadtverfassung zu verlieren, und leben schon heute wesentlich unter den Normen, welche die Parlamentsgesetzgebung und die Ministerialverwaltung nach einem überwiegend administrativen System für sie bildet. Die Aufhäufung widersprechender socialer Interessen in den Brennpunkten der heutigen Erwerbsgesellschaft ist dem Communalsinn nachtheilig, und macht die Anwendung der für lebendige Nachbarverbände bestimmten Selbstverwaltung immer schwieriger. Die heutige englische Metropolis (Gn. II. §. 70. 88. 109. 114) bietet das lebendige Bild der Auflösung der Stadtverfassung in ökonomische Verwaltungsräthe und Polizei-Präfecturen dar, — ein Ziel, zu welchem die großstädtischen Bevölkerungen überall, in Europa wie in Amerika, hindrängen. Nach den bisherigen Erfahrungen von dem deutschen Sinn für Communalwesen wird es indessen möglich sein, selbst für Berlin eine communale Selbstverwaltung zu zu erhalten; es wird dafür aber eines eigenen Gesetzes nach dem System der combinirten Provinzial-, Kreis- und Gemeindeverwaltung bedürfen, während die Zusammenwerfung dieser Verhältnisse mit den kleinstädtischen und Landgemeinden zu inhaltslosen Schablonen führt.

Statt einer neuen Städteordnung wird es also vielmehr bedürfen

1. eines Gesetzes über die Polizeiverwaltung, zur Bildung der Kreisämter, ständigen Kreisverwaltungen, ständigen Departementsräthe, mit gesetzlicher Uebertragung bestimmter Funktionen des Landraths und der Regierungen auf die neugebildeten Körper;

2. eines Gesetzes über die Kreis- und Communalsteuern und zur Organisation der Armenverwaltung mit neugebildeten Kreisverordnetenversammlungen;

3. eines Gesetzes über die Wegeverwaltung nach analogem System;

4. eines Gesetzes über die äußere Schulverwaltung nach analogem System;

5. ergänzender Gesetze über die Steuereinschätzungen und andere collaterale Glieder der Kreis- und Gemeindeverwaltung;

6. eines ergänzenden Gesetzes über die Verwaltung der von den Kreisverbänden gesonderten größeren Städte und eines Specialgesetzes für die Stadtverwaltung von Berlin.

VII. Gebiet.

Gebiet des Handels, der Schiffahrt und der Eisenbahnen.

---

§. 53.

I. Handelsamt und Handelsministerium.

Gn. I. §. 104—107.

Die Bedeutung einer consequenten Handelspolitik für England war zuerst von Cromwell anerkannt durch Bildung eines „Committee des Staatsraths für Handel und Schiffahrt." Mit einer Unterbrechung in der Zeit der Restauration wurde 1695 ein neues Handelsamt analog gebildet, und, mit einigen Schwankungen — hervorgehend aus Collisionen der Colonialverwaltung und des allgemeinen Handelsinteresses mit dem System der Monopole und Schutzzölle — bis heute fortgesetzt. Erst seit dem Bruch mit dem Schutzzollsystem datirt aber die wachsende Bedeutung des Handelsamts, aus den neuen Zweigen der Handelsmarinegesetzgebung und des Eisenbahnwesens seine Erhebung zu einem Hauptministerium.

Noch immer hat das Handelsamt die äußere Stellung eines Committee des Privy Council, zusammengesetzt aus einem Präsidenten, einem Vicepräsidenten, den Hauptmitgliedern des Ministerraths, dem Erzbischof von Canterbury, dem Bischof von London, dem Sprecher des Unterhauses und noch einigen Mitgliedern des Privy Council. Dies Collegium indessen besteht fast nur dem Namen nach. Die wirklichen Geschäfte versehen, mit berathender Assistenz, nur die beiden Präsidenten, — wechselnd mit der zeitigen Verwaltung — der Erste Präsident in der Regel Mitglied des Ministerraths. Als Abtheilung des Staatsraths ist das Handelsamt noch heute:

1. begutachtende Behörde, welcher Handelsfragen zur Kenntnißnahme und zur „Einholung seines Raths" vorgelegt werden. Das auswärtige Amt verlangt Gutachten über die Abschließung von Handelsverträgen. Das Finanzministerium fragt an bei beabsichtigten Aenderungen im Zolltarif, der Zollgesetzgebung und Zollverwaltung; für Tarif-Aenderungen bleibt dem Handelsamt gewöhnlich die Initiative. Gesetzentwürfe überhaupt werden hier von der Seite des Handelsinteresses oft gutachtlich berathen.

2. Centralstelle zur generellen Kenntnißnahme von allen Gegenständen des Handels und Verkehrs. Das auswärtige Amt übersendet ihm die jährlichen Consularberichte; auch Anfragen auswärtiger Consuln in Handelsfragen zur Bescheidung. Es kommt dazu eine allgemeine Correspondenz mit Handelskammern und Privatpersonen; andererseits der Erlaß öffentlicher Bekanntmachungen an das handeltreibende Publikum über Quarantänen, Blocaden und Handelsregulative in fremden Häfen.

3. Privatbills werden bei ihrem Durchgang durch das Parlament controlirt von dem Handelsamt, welches eine Abschrift jeder Bill und der Vorverhandlungen erhält, um das „Interesse des Publikums" zu wahren und nach Umständen die Verwerfung gewisser Clauseln zu beantragen.

4. Gesuche um Charters oder Patents von Gesellschaften oder Privatpersonen werden ihm überwiesen zum Gutachten über die Zweckmäßigkeit der Ertheilung, über Fassung und Umfang, insbesondere Anträge auf Errichtung von Actienbanken.

5. Die von der Coloniallegislatur erlassenen Gesetze, welche der Genehmigung der Krone bedürfen, werden in gemeinsamer Correspondenz zwischen dem Colonialminister und dem Handelsamt vorberathen, und von letzterem begutachtet. Ebenso Verfassungsentwürfe für Colonien und Untersuchungen in Colonialangelegenheiten, welche einer sachlichen Cognition und Beweisaufnahme bedürfen.

Das Handelsamt in diesen Functionen gehört nicht zu den executiven Staatsämtern. Unterstaatssecretär, Inspections- und Büreaupersonal sind mehr für die nachfolgenden Geschäfte eines Handelsministeriums bestimmt. Dem eigentlichen Handelsamt gehört indessen noch zu:

a) Das statistische Departement, als Centralstelle für statistische Nachweisungen über Handel, Schiffahrt, Eisenbahnbetrieb, Agriculturstatistik, (auch zur Auskunftsertheilung für das Parlament

und die Parlamentsmitglieder), dessen Chef als Spezialdezernent im Handelsamt fungirt.

b) Das Einregistrirungsamt für Actiengesellschaften auf Grund der neueren Gesetzgebung, welche zur Verhütung von Täuschungen Dritter eine provisorische und eine definitive Registrirung verlangt.

c) Das Muster-Einregistrirungsamt für Originalmuster, um das ausschließliche Vervielfältigungsrecht zu reserviren.

d) Ein meteorologisches Departement, um Witterungsbeobachtungen zu veranlassen, dessen Anordnung lediglich auf Verwaltungsregulativen beruht.

Das Parlament übt eine allgemeine Controlle durch Bewilligung der Finanzetats und Kenntnißnahme von den Generalberichten.

In Preußen veranlaßte die seit der Verordn. vom 18. Novbr. 1808 u. ff., Ges. v. 28. Mai 1818 u. ff. energisch fortschreitende Befreiung des Binnen- und Außenhandels die Bildung einer Ministerabtheilung für Handel und Gewerbe, abwechselnd verbunden mit dem Ministerium des Innern und der Polizei, der Finanzen, oder in eigener Formation. Seit 1848 wurde daraus ein Hauptministerium, welches wichtige Zweige anderer Departements an sich zog, in seinen fünf Abtheilungen; I. für das Postwesen (General-Postamt), II. Verwaltung des Eisenbahnwesens, III. Land-, Wasser- und Chausseebauwesen, IV. Handel und Gewerbe, V. Berg-, Hütten- und Salinenwesen. Dem englischen Handelsministerium und Handelsamt entspricht im Wesentlichen unsere Abth. II. und IV. Die letztere umfaßt die Schiffahrtsangelegenheiten, die Bildungsinstitute für Handel, Schiffahrt und Gewerbe, Maß- und Gewichtswesen, Privatbanken. Es sind ferner angeschlossen: die technische Deputation für Gewerbe, das technische Gewerbeinstitut, die Musterzeichnenschule, die Normal-Aichungskommission, die Navigationsschulen; während England die technischen Bildungsanstalten mit der Unterrichtsabtheilung des Privy Council verbindet.

Das deutsche Handelsgesetzbuch legt dem Minister in bestimmten Fällen Regulativgewalten bei, welche die normalen Grenzen in der Regel nicht überschreiten. Es gilt dies auch von der Zustimmung zur Errichtung von Börsen und von der Bestätigung der Börsenordnungen. Für solche Privatbanken, welche das Privilegium zur Ausgabe unverzinslicher Noten beanspruchen, gelten die Normativbedingungen vom 25. Septbr. 1848; für die formelle Behandlung empfiehlt sich indessen das englische Einregistrirungssystem.

Den französischen conseils nachgebildet sind die Handelskammern in einer wohl formell richtigen, dem Handelsverkehr förderlichen Weise; nur sind solche Institute nicht zu vermengen mit dem System des selfgovernment zur Handhabung obrigkeitlicher Rechte, welche sich mit gruppirten Interessen nicht verbinden lassen.

Im Jahre 1844 wurde der Versuch gemacht, ein besonderes Handelsamt, als Centralorgan für Handel, Gewerbe und Industrie, ziemlich genau dem englischen Board of Trade nachzubilden. Es fand sich indessen in der geschlossenen

preußischen Ministerialorganisation kein wirksamer Platz für eine solche Institution. — Umgekehrt liegen die Verhältnisse in dem Norddeutschen Bunde und nach Entstehung des Zollparlamens. Hier fehlt es noch an der Ausbildung der Executivgewalten, und es ist die Frage, ob eine Wiederanknüpfung an den Handelsrath und das Handelsamt der V. O. vom 1. Juni 1844 nicht grade die rechte Form wäre, um das schwierige Verhältniß zu dem preußischen Ministerrath und Handelsministerium und den Anschluß der Ministerialverwaltungen der Einzelstaaten durch ein „deutsches Handelsamt" zu finden. Die Parlamentsgesetzgebung würde einem solchen die erforderlichen Executivgewalten bereitwillig übertragen, und so den weiten Uebergang aus dem Handelsamt in ein deutsches Handelsministerium finden. — Dem deutschen Handelsamt würde sich zweckmäßig das statistische Büreau unterordnen lassen, mit Einfügung der Büreaus der Einzelstaaten. Die statistische Centralkommission würde dann Mitglieder der Ministerien der Einzelstaaten aufzunehmen haben, und die statistische Thätigkeit nach vielen Richtungen erweitern können. Freilich bedarf es dazu einiger Exekutivgewalten, welche die Parlamentsgesetzgebung bereitwillig schaffen wird.

§. 54.

Das Verwaltungsgebiet der Handelsmarine.

Gn. I. §. 105. II. §. 43.

Aus dem Handelsamt ist ein umfangreiches Ministerialdepartement allmählich erwachsen durch eine Reihe von Gesetzen über die Handelsmarine, welche 1854 zu einer Merchant Shipping Act, 17 et 18 Vict. 104 (in 548 Artikeln) codificirt sind, an welche sich noch eine Collateralgesetzgebung über das Seepassagierwesen und die Hafenverwaltung anschließt.

A. In dem codificirten Verwaltungsrecht vereinigen sich privatrechtliche Normen mit Gesichtspunkten der Arbeits-, Sicherheits-, Gesundheitspolizei, und mit Interessen der Kriegsmarine, — jedes behandelt nach seiner besonderen Natur, mit Einschiebung der geeigneten Zwischenbehörden. In 11 Theilen von sehr ungleichem Umfang umfaßt das Gesetz:

1. Die Stellung des Handelsamts als Oberaufsichtsbehörde.

2. „Von britischen Schiffen und Schiffseigenthum." Alle britischen Schiffe sind einzuregistriren in vorgeschriebener Form eines Registerbuchs durch die dazu bestimmten Zoll-, Hafen- und Kolonialbeamten. Der Registrirungsschein dient als Besitzurkunde, auf welcher Aenderungen des Eigenthümers und des Schiffscapitains zu indossiren sind. Die Form der Veräußerungs-, Verpfändungs-

und Uebertragungsurkunden wird im Gesetz specialisirt. Noch detaillirter sind die Vorschriften über die Schiffsmessung.

3. Die „Verhältnisse von Capitain und Mannschaften“ bilden den umfangreichsten und verwickeltsten Theil, zu dessen Ausführung das Amt der Friedensrichter nicht ausreichte. Man mußte vielmehr in Haupthafenplätzen zu diesem Zweck Marinehauptämter und Schifffahrtsbüreaus als Unterämter bilden und auch noch andere Categorien von Beamten aushülflich verwenden. Dieser Haupttheil umfaßt folgende Glieder:

a) Ueber die Einrichtung der Marineämter und Schifffahrts-Büreaus.

b) Ueber die Disciplin der Mannschaften. Matrosen, die den vertragsmäßig übernommenen Dienst anzutreten verweigern, können auf eidliche Aussage vor einem Friedensrichter zu Correctionshaus auf einen Monat verurtheilt oder dem Capitain zur Disciplinarbestrafung überlassen werden. Verlassen des Schiffes ohne Urlaub wird mit Abzug der zwiefachen Löhnung gebüßt; Abwesenheit ohne Urlaub in den letzten 24 Stunden vor der Abfahrt als Desertion. Der Deserteur verwirkt sämmtliche Kleidungsstücke und Effecten an Bord nebst sämmtlichen Löhnen. Das Ganze bildet eine geschärfte Gesindeordnung mit summarischer Bestrafung von Ungehorsam, Widersetzlichkeit, Sachbeschädigung, Unterschlagung.

c) Die Zweiseitigkeit aller englischen Arbeitspolizei macht aber ebenso den Schutz des Schiffsvolks gegen den Capitain, den Arbeitsgeber und Dritte zu ihrer Aufgabe. Die Admiralitätsgerichte können einen Capitain auf Antrag des Schiffseigenthümers entlassen und einen Anderen ernennen. Handelsamt und Marineämter haben das Recht der Untersuchungsführung gegen den Capitain mit Berichterstattung an das Handelsamt, welches in gesetzlich bestimmten Fällen das Qualificationsattest der Capitaine und Steuermänner cassiren oder suspendiren mag. Alles Schiffsvolk in Schiffen über 80 tons soll auf schriftliche Contracte geheuert, der Contract den Matrosen vorgelesen, ein Duplicat bei dem öffentlichen Amt deponirt werden. Das Gesetz bestimmt die Termine der Lohnzahlung und controllirt nach beendeter Reise die prompte Auszahlung durch die Schiffahrtsbüreaus, mittels schriftlicher Berechnung der Löhne und Lohnabzüge nach gesetzlichem Formular. Bei Lohnstreitigkeiten fungirt der Beamte des Schiffahrtsbüreaus als Schiedsmann; 2 Friedensrichter entscheiden definitiv bis 50 £. Schutz gegen Uebervortheilung durch Wirthe und Dritte, zweckmäßige Behandlung der Nachlaßeffecten

(unter Vermittelung der Consular- und Zollbeamten), ein Unterstützungsfonds für invalide Seeleute, deren Wittwen und Kinder ergänzt dies System der Arbeitspolizei.

d) Vorschriften über die Provision der Schiffe mit Lebensmitteln, Medicin, Mitnahme eines Arztes, Behandlung in Krankheitsfällen, Bestimmung eines Minimalraums für die Mannschaften ergänzen diese Schutzmaßregeln von der Seite der Gesundheitspolizei.

e) Die Einregistrirung des Schiffsvolks für die Kriegsmarine wird bewirkt durch Verzeichnisse, welche die Capitaine der ein- und auslaufenden Schiffe nach gesetzlichem Formular dem Schifffahrtsbüreau oder Zollamt vorzulegen haben.

f) Zur allgemeinen Controlle dient die Führung der Schiffstagebücher und Musterrollen. Das Gesetz bestimmt 13 verschiedene Gegenstände, (Personalveränderungen, Straffälle, Beschädigungen) sowie den Zeitpunkt der Eintragung, die Form der Unterzeichnung durch Capitain und Steuermann, die Production bei den Schifffahrtsbüreaus und die summarische Bestrafung wegen Unterlassungen.

4. Zur Sicherheit und Verhütung von Unglücksfällen: Vorschriften über die Führung von Rettungsbooten und Schiffslaternen unter Regulativen der Admiralität; Verfahren beim Zusammenstoß von Schiffen; Specialvorschriften über die Construction der Dampfschiffe; Sicherheitsventile, Compaß und Sicherheitsapparate; Specialinspection aller Passagierdampfschiffe unter Regulativen des Handelsamts, mit Berichterstattung und Certificaten; summarische Strafbestimmungen gegen „Mißverhalten" der Passagiere auf Dampfschiffen; Berichterstattung über eingetretene Unglücksfälle.

5. und 6. Die Lootsenordnung und Leuchtthürme standen von Alters her unter dem Trinity House, welches als eine große Körperschaft von Schiffsrhedern, Schiffscapitainen und Anderen in 15 Henry VIII. incorporirt, eine etwas schwerfällige, kostbare Verwaltung führte. Die Gesetzgebung erweitert dagegen die Regulativgewalten des Handelsamtes und stellt die Lootsengebühren, die Etats und die Bauanschläge unter die Controlle desselben. Die Statuten der Corporation mit Bestätigung der „Königin im Rath" bestimmen die Qualification der zu concessionirenden Lootsen, die Qualitäten der Lootsenboote, die Lootsengebühren, die Invalidenversorgung. Die Ordnung des Lootsen-Dienstes ist unter ein summarisches Bußsystem gestellt.

7. Die Bildung eines Handelsmarinefonds aus den

Lootsengebühren und gesetzlichen Specialeinnahmen, um einen gemessenen Kreis von Interessenten die Kosten ihrer Verwaltung selbst tragen zu lassen. Es werden daraus bestritten: die Kosten der Marineämter, Prüfungscommissionen, Inspectoren, Leuchtthürme, Rettungsboote und analoge gesetzlich bestimmte Ausgaben, Gehalte und Pensionen, — getrennt vom Staatshaushalt, doch unter Controlle der Oberrechenkammer.

8. Der Abschnitt über Schiffbrüche, Unglücksfälle, Bergelohn ist aus einer Reihe neuerer Gesetze codificirt. Zur Ausführung der Specialvorschriften über das Verfahren bei Schiffbrüchen werden Steuerbeamte verwendet. Untersuchungsführende Behörden sind die Oberbeamten der Küstenwache oder Zollverwaltung; in wichtigeren Fällen 2 Friedensrichter mit einem berathenden „nautischen Beisitzer."

9. Die Verpflichtungen der Schiffsrheder zum Schadenersatz sind einem summarischen Verfahren unterworfen unter Vermittelung des Handelsamts, jedoch unter Vorbehalt des ordentlichen Rechtsweges. In Fällen einer Tödtung oder Körperverletzung mag das Handelsamt eine Untersuchung ex officio durch eine jury von 24 Personen unter Vorsitz des sheriff anordnen, statt deren beide Parteien aber auch eine special jury beantragen können.

10. Allgemeine Regeln über das Strafverfahren.

11. „Vermischte Bestimmungen", in welchen die besonderen Gesetze über das Seepassagierwesen bestätigt werden. Hauptsächlich zum Schutz der Auswanderer kam dafür eine consolidirte Passengers Act, 18 et 19 Vict. c. 119 zu Stande, welche eine Revision der ausgehenden Passagierschiffe durch einen Auswanderungsagenten oder Zollbeamten vorschreibt, mit Normativbestimmungen über die Prüfung der Seetüchtigkeit, Höhe des Decks, Bemessung der Passagierzahl, nach Tonnengehalt und Quadratfußen, Construction des Unterdecks, Ventilation des Mitteldecks, Größe der Schlafräume, Wasserversorgung, Schiffsapotheke, Verproviantirung. Unter Regulativen des Colonialministers sind die ausführenden Beamten dafür besondere Emigration Officers, denen das Strafverfolgungsrecht und eine Art Civiljurisdiction beigelegt wird. Makler und Agenten für das Auswanderungs- und Seepassagierwesen bedürfen einer (widerruflichen) Gewerbeconcession.

12. Die Hafenordnung gehört von Alters her zum Gebiet der Admiralität, wurde aber durch das Eingreifen von Localacten verwickelt. Das consolidirende Gesetz 54 Geo. III. c. 159 giebt

eine Hafen- und Strompolizeiordnung, ermächtigt die Admiralität, Specialregulative für das Ankern und Anlegen zu erlassen und königliche Hafenmeister anzustellen. Die zahlreichen Erweiterungs- und Neubauten führten indessen immer wieder zu Localacten, deren Normativbestimmungen in einer Clauses Act 10 et 11 Vict. c. 27 konsolidirt werden. Die Wahrnehmung der allgemeinen Interessen und die Befugniß zu provisional orders ist jetzt auf das Handelsamt übertragen, (24 et 25 Vict. c. 45), der Admiralität jedoch eine ausreichende Kenntniß von allen schwebenden Hafenbauten vorbehalten, mit der reservirten Befugniß, solche Häfen oder Theile derselben, in welchen sich Königliche Arsenale, Proviantämter und Marinestationen befinden, ihrer eigenen Verwaltung vorzubehalten.

Neben dem so codificirten Handelsmarinerecht sind noch ergänzende Regulative des Handelsamts vorbehalten; Regulative des Colonialministers für das Gebiet der Passagierschifffahrt; Regulative der Admiralität für die Hafenverwaltung; Regulative des Trinity House für Lootseenwesen und Leuchtthürme.

B. Die ausführende Haupt- und Centralbehörde ist das Handelsministerium (Handelsamt), welchem „die Oberaufsicht über alle die Handelsschifffahrt und deren Mannschaft betreffende Gegenstände und die Ausführung der darauf bezüglichen zur Zeit geltenden Gesetze" aufgetragen wird. Das Gesetz fügt jedoch sogleich hinzu, was in dem „Oberaufsichtsrecht" enthalten sein soll, nämlich:

Durch Regulative die Form aller Bücher, Instrumente und Papiere, welche nach der Handelsschiffahrtsordnung erforderlich sind, verbindlich zu bestimmen.

Bericht zu fordern von allen Consuln und Zollbeamten, von Marineämtern und Schiffahrtsbüreaus, mit dem Anspruch auf Vorlegung der bei diesen Aemtern zu producirenden Schiffspapiere.

Das Recht der Ernennung von Inspectoren zur Berichterstattung über Unglücksfälle und Beschädigungen, über die Ausführung des Gesetzes und der kraft desselben erlassenen Regulative, sowie über den brauchbaren Zustand eines jeden Dampfschiffes. Jeder Inspector soll die Gewalt haben, (1) an Bord zu gehen und den Schiffskörper, die Maschinerie und die Ausrüstungsgegenstände in Augenschein zu nehmen, ohne dadurch die Fahrt „in unnöthiger Weise" aufzuhalten, (2) die betreffenden Räume zu betreten, (3) zu den Zwecken des Gesetzes durch schriftliche Ladung Personen vorzufordern und zu verhören, (4) Production aller Bücher, Papiere und Doku-

mente zu verlangen, (5) die Zeugen zu vereidigen, (6) Uebertreter summarisch zu verhaften, — Alles bei 10 £ Strafe für Weigerung oder vorsätzliche Hinderung einer Besichtigung oder in Ausübung seiner gesetzlichen Befugnisse.

Die eigenthümlichsten Schwierigkeiten bot aber die locale Ausführung dieser Gesetzgebung dar, die sich über das Gebiet des englichen Handels, d. h. über den ganzen Erdkreis zu Wasser und Lande erstreckt. Es genügten dazu weder Friedensrichter, noch Constables, noch weniger die alten Admiralitäts- und Vice-Admiralitätsgerichte mit ihrer schwerfälligen und kostbaren Procedur. Die Gesetzgebung schlug daher nach Verschiedenheit der Zwecke folgende Wege ein:

1. Das System der Ordnungsstrafen ist in normaler Weise durchgeführt, soweit es irgend anwendbar war, durch die Friedensrichter in Großbritannien und in den auswärtigen Besitzungen, und dabei den Zoll- und Auswanderungsbeamten eine Strafverfolgungspflicht auferlegt. — Die Friedensrichter üben auch eine summarische Civiljurisdiction im Gebiet der maritimen Arbeitspolizei.

2. Viele Vorschriften werden indirect erzwungen, indem das Aus- und Einlaufen britischer Schiffe in den Häfen abhängig gemacht wird von der Vorlegung reglementsmäßiger Schiffspapiere, von Certificaten über die Qualification des Capitains und des Steuermanns, Certificaten über die Seetüchtigkeit, Inspection durch Sachverständige, Auswanderungsagenten ꝛc. Alles dies reicht aber nicht aus, soweit es auf positive Maßregeln ankommt, wie solche im selfgovernment durch die orders der Friedensrichter gehandhabt werden. Für solche Zwecke sind

3. Die Marineämter, Marine Boards, eingeschoben in solchen Haupthäfen, in welchen sie bisher üblich oder „nach Ermessen des Handelsamts" als Bedürfniß erscheinen. Sie bestehen aus dem Bürgermeister und dem besoldeten Polizeirichter des Orts, aus vier vom Handelsamt ernannten ansässigen Mitgliedern und aus sechs von den Schiffsrhedern des Orts nach classificirtem Stimmrecht gewählten Mitgliedern. Sie bilden Behörden für die Prüfungen der Schiffscapitaine und Steuerleute für die Ertheilung der Qualificationsatteste, zur Aufsicht über die Schifffahrtsbüreaus und zur Aufsicht über die Befolgung der Handelsmarinegesetze in ihrem Amtskreis. Das Regulativrecht für die Prüfungen ist unter Marineämter und Handelsministerium vertheilt.

Als ausführende Unterstellen werden die Schiffahrtsbüreaus mit einem Shipping Master und Büreaupersonal vom Marineamt ernannt; das letztere hat den Geschäftsgang der Büreaus zu normiren und zu controlliren; dem Ministerium ist die Feststellung des Etats und die Entlassung der Beamten vorbehalten. Diese Büreaus sind bestimmt zur Führung der Verzeichnisse, zur Vermittelung des Engagements, der Vertragschließung und Ablöhnung des Schiffsvolks. Wo es daran fehlt, haben die Zollbeamten die Funktionen des Schifffahrtsbüreaus zu versehen.

4. Jedem Beamten des Handelsamts, jedem aktiven Seeofficier, jedem Konsularbeamten, jedem Vorstand eines Zollamts, jedem Mitglied eines Marineamts, „im Fall er Veranlassung findet zu der Vermuthung, daß die Gesetze über die Handelsschifffahrt nicht befolgt seien", ist die Befugniß beigelegt, (1) sich vom Eigenthümer oder Capitain alle amtlichen die Mannschaft betreffenden Dokumente, (2) die Liste aller an Bord befindlichen Personen vorlegen zu lassen und davon Abschrift zu nehmen, (3) die Mannschaften zu mustern, (4) den Capitain zur Auskunftsertheilung über Schiff, Mannschaften und Schiffsdokumente zu laden, — bei 10 £ Strafe im Fall der Weigerung.

5. Für das Gebiet der Lootsen- und Leuchtthurmsverwaltung, zugleich für die Regulative der See- und Flußuferpolizei ist die große Corporation des Trinity House als Zwischenbehörde eingeschoben, jedoch im Interesse des Publikums unter die höheren Regulativgewalten des Ministeriums gestellt.

6. Für das Seepassagierwesen und den Schutz der Auswanderer ist das Colonial-Auswanderungsamt mit seinen besonderen Agenten eingeschoben.

7. Ebenso die Vice-Admiralitätsgerichte in den Colonien, nicht bloß zu einer Civiljurisdiction über seerechtliche Streitfragen, sondern auch für administrative Functionen.

9. Ergänzend sind endlich die Zollbeamten im Mutterland und in den Colonien für die unteren executiven Functionen bestimmt, wie solche in der inneren Verwaltung etwa den constables obliegen.

Mit diesen Hülfsmitteln und den allgemeinen Regulativgewalten über den Geschäftsgang wurde es möglich einen solchen Geschäftskreis in dem Handelsministerium zu concentriren. Eine Zeit lang war ein „Schiffahrtsdepartement", bestehend aus einem Marineoffizier, einem Kauffahrteicapitain und einem Secretär gebildet. Man ist in-

dessen davon zurückgekommen, weil solche Zwischenstellen die Verwaltung schwerfälliger machen, welche gerade in diesem Gebiet der Beweglichkeit bedarf. Die jetzige Einrichtung giebt den technischen Mitgliedern nur begutachtende Stimmen neben den Präsidenten und Unterstaatssecretären als decretirenden Hauptbeamten.

C. Als Controllinstanz der Handelsmarineverwaltung soll das Handelsministerium selbst dienen, und zwar

1. als Aufsichtsbehörde in den gesetzlich bemessenen Befugnissen, mit Unterordnung aller dem Recht nach entlaßbaren Unterbeamten,

2. als Beschwerdeinstanz über den Marine Board mit der Befugniß die Ernennungen und Anordnungen des board zu kassiren,

3. als Beschwerdeinstanz über der Corporation des Trinity House, mit der Befugniß verweigerte Lootsen-Concessionen zu ertheilen, die Regulative desselben zu widerrufen oder abzuändern auf Antrag der Lootsen eines Hafens, eines Marineamts und (wo ein solches nicht vorhanden ist) auf Antrag von sechs Schiffsrhedern, Capitänen oder Versicherern.

Eine gerichtliche Controllinstanz konnte nach der zusammengesetzten Anlage des Ganzen nur in bestimmten Einzelgebieten Platz finden.

1. Soweit das Gebiet der Geldbußen zur Aufrechterhaltung der Handelsschiffahrtsordnung reicht, tritt die Jurisdiction der Friedensrichter ein, mit beschränkter Appellation an die Quartalsitzungen, in seltenen Fällen mit Vorbehalt des Certiorari bei den Reichsgerichten.

2. Im Gebiet der polizeilichen Civiljurisdiction über Löhne und Entschädigungen waltet ebenso die friedensrichterliche Jurisdiction mit ihrem gewöhnlichen Instanzenzug und einem sehr beschränkten Abberufungsrecht.

3. Ueber streitige Privatrechtsfragen seerechtlicher Natur entscheiden die Admiralitätsgerichte, in anderen Fällen die gewöhnlichen Civilgerichte. Die Umständlichkeit und Kostbarkeit der Admiralitätshöfe hat indessen die Verweisung der Streitigkeiten über geringere Beträge an die Friedensrichter veranlaßt. In zahlreichen Fällen ist eine Vermittelungsinstanz von Verwaltungsbeamten eingeschoben, welche den Rechtsweg offen läßt.

4. Die ergänzende Jurisdiction über streitige Fragen öffentlichrechtlicher Natur, welche sonst durch Einschiebung des self-

government geübt wird, war hier nicht ausführbar, da das Handelsschiffahrtsrecht sich nicht in den local geschlossenen Grafschaftsverbänden bewegt. Nur in den großen Handelsstädten ließ sich ein Surrogat durch die Marine Boards finden, halb nach dem System des selfgovernment, halb nach dem System der Verwaltungsräthe formirt; freilich blieb dabei die ministerielle Beschwerdeinstanz, also der administrative Charakter dieser Quasi-Jurisdiction stehen.

Das Parlament übt nur eine allgemeine Controlle durch Entgegennahme der Generalberichte und durch Bewilligung der Finanzetats, welche durch Bildung eines besonderen „Marineverwaltungsfonds" größtentheils von der Parlamentsbewilligung unabhängig gestellt sind.

Eine analoge Schifffahrtsordnung ist für Preußen in vereinzelten Gesetzen und Regulativen enthalten.

Die Führung der Flaggen ist durch königliche Verordnung geregelt.

Die Führung der Schiffsregister und die Ausfertigung der Schiffscertificate ist durch das deutsche Handelsgesetzbuch und die darin dem Justizminister vorbehaltenen Instruktionen geordnet.

Die Prüfung der Seeschiffer, Seesteuerleute und Lootsen ist durch die Gewerbeordnung vorgeschrieben, die Ausführung den Regulativen (v. 1. Febr. 1862, 20. Mai 1864) vorbehalten.

Zwangsvorschriften über das Führen von Signallichtern und über das Ausweichen der Schiffe mit Geldbußen bis zu 100 Thaler sind in Uebereinstimmung mit den englischen und französischen Einrichtungen durch Ges. v. 22. Febr. 1864 gegeben.

Der Lootsenzwang ist durch Ges. v. 9. Mai 1853 dahin ermäßigt, daß die Bezirksregierungen ermächtigt sind, die Fälle der Zwangsanwendung durch Polizeiverordnungen zu bestimmen und unter die Strafen der Polizeiübertretungen zu stellen.

Das ehemalige Strandrecht ist schon durch das A. L. R. aufgehoben und eine gesetzliche Verpflichtung der Ortsobrigkeiten zur Rettung und Erhaltung gestrandeter Schiffe ausgesprochen.

Zur Aufrechterhaltung der „Mannszucht" unter den Schiffsleuten ist das Ges. v. 31. März 1841 ergangen, ergänzt durch §. 279 des Strafgesetzbuchs gegen Schiffsleute, welche mit der Heuer entlaufen.

Die Hafenpolizei wird nach publizirten Hafen- und Lootsenordnungen für die einzelen Häfen gehandhabt.

In ansehnlichen Hafenorten sind theils Hafenpolizeicommissionen, theils Commissionen zur Prüfung der Schiffer, Steuerleute und Lootsen gebildet.

Das Bedürfniß einer Consolidirung, welches das Handelsgesetzbuch nur von der privatrechtlichen Seite erfüllt, wird allmählig auch an die deutsche Handelsmarine herantreten.

Die englische Parallele, abgesehen von nachahmungswürdigen Einzelheiten, beweist:

1. die Unentbehrlichkeit der weiten Regulativgewalten; soweit die Bedürfnisse der beweglichen Erwerbsgesellschaft reichen, spottet das praktische Leben eines jeden Versuchs, die Verwaltungsnormen durch Gesetze zu erschöpfen oder durch allgemeine Resolutionen zu bestimmen.

2. Die Unentbehrlichkeit administrativer Zwischeninstanzen in diesem wie in dem VI. Gebiet nach den Bedürfnissen der heutigen Gesellschaft, sowie die Unmöglichkeit, das System des selfgovernment über die oben gegebenen Grenzen auszudehnen. Die gemischten Bildungen von selfgovernment und Verwaltungsräthen (Marine-boards), welche in nächster Zeit vielfach in Frage kommen werden, führen doch auf eine Oberinstanz einer administrativen Centralbehörde zurück, da eine endgültige Entscheidung nicht aus Wahlen und Interessengruppen hervorgehen kann.

3. Die Nothwendigkeit einer Staatsrathsbildung, da die endgültige Entscheidung über das contentieux grundsätzlich nicht bei einem einzelen Minister bleiben darf. So unklar sich die heutige Gesellschaft über diesen Punkt ist, so hat man doch auch in England die Stellung der Centralbehörde als Abtheilung des Privy Council wenigstens der Form nach beibehalten, und die Zuspitzung des Handelsamts in die Büreauverfassung der Ministerien vermieden; ebenso werden die concurrirenden Befugnisse der Admiralität von einem Admiralitätscollegium geübt, die concurrirenden Befugnisse des Colonialministers durch ein stehendes Auswanderungsamt.

§. 55.

III. Das Staatscontrollrecht der Eisenbahnen.

Gn. I. §. 116.

Die in England durch Privatgesellschaften erbauten Eisenbahnen bedürfen im Interesse des Publikums einer Staatscontrolle, welche, nachdem das Eisenbahnsystem zu einiger Bedeutung gelangt war, seit 1840 beginnt, und fortschreitend in einer Reihe von Gesetzen und Clauses Acts fortgebildet wird, ohne bisher zu einer Consolidation gelangt zu sein. Der Staat hat zunächst dieselben Controllbefugnisse wie für Chausseen und Landstraßen, an deren Stelle die Eisenbahnen treten. Dies Interesse vervielfältigt sich aber durch das thatsächliche Monopol des Personen- und Sachentransports, welches die Eisenbahnen gewinnen, sowie durch Post- und militärische Interessen des Staats. Ernste Erfahrungen haben ergeben, daß das Geldinteresse der Actionäre nicht an sich identisch mit den Interessen des Publikums und des Staats ist, und nicht weitsehend genug, um sich selbst die Beschränkungen aufzulegen, welche erst nach erfahrenem Schaden und nach längeren Zwischenräumen als nothwendig erkannt werden. Die jetzigen Staatsbefugnisse umfassen

1. Die Controlle der Concessionen für neue Unterneh-

mungen, welche wegen der nothwendigen Expropriations- und anderer Rechte stets einer „Localacte" bedürfen. Die Staatsbehörde übernimmt eine Vorprüfung der Concessionsgesuche, erhält zu diesem Zweck ein Exemplar eines jeden Gesetzentwurfs und der Situationspläne, prüft solche vom Standpunkt des „öffentlichen Interesses", monirt bedenkliche Bestimmungen, Auslassungen oder Unregelmäßigkeiten. Die Berichte darüber gehen an den ständigen Vorsitzenden des Specialcomités im Parlament, wo die Entscheidung über die bestrittenen Fragen erfolgt. Die in den Comités des Ober- und Unterhauses passirten bills gehen nochmals an die Staatsbehörde zur Kenntnißnahme und gelegentlichen Rückäußerung. Die Geschäftsordnung der Privatbills sorgt für eine offene contradictorische Verhandlung nach Anhörung aller Interessenten. Zu den gesetzlichen Normativbedingungen gehört: gleichmäßige Geleise anzulegen, genaue Rechnung zu führen, die Geldeinnahmen der Steuerverwaltung vorzulegen, die Fahrtaxe zu ermäßigen sobald der Gewinn 10% erreicht, billige Züge für Passagiere 3. Klasse einzurichten, Posten, Militär- und Polizeimannschaften zu bestimmten Taxen zu befördern, Telegraphenanlagen auf den Bahnhöfen zu gestatten, unter gewissen Eventualitäten ihre Anlagen dem Staate zu einem schiedsrichterlich festzusetzenden Preise zu verkaufen.

2. Eine Staatscontrolle über die *solide und concessionsmäßige Ausführung* der Eisenbahnanlagen wird durch Inspektoren geübt, welche theils zur Vorprüfung der zu eröffnenden Bahnen, theils zu einer fortlaufenden Prüfung der Bahnanlage, Stationshäuser, Gebäude und Wagen, der Communicationswege und Brücken ernannt werden.

3. Eine *Staatscontrolle über den laufenden Betrieb* wird geübt durch Ueberwachung der Verpflichtungen der Gesellschaft zur Einrichtung billiger Züge und aller sonstigen gesetzlichen Obliegenheiten; Kenntnißnahme und Controlle des Betriebsreglements und der mit der Eisenbahn in Verbindung gesetzten Kanäle, Docks und Communicationsanlagen &c. Die Directionen sind verpflichtet periodische Berichte zu erstatten nach einem gesetzlichen Schema über die Zahl der Passagiere, Frachtgüter und Viehtransport, Verzeichnisse ihrer Abgaben und Lasten, zur Vorlegung ihrer Bücher an die Steuerbehörde, zur Anzeige vorgekommener Unglücksfälle. Die Haftungsverbindlichkeiten der Eisenbahnen sind durch die Eisenbahn- und Verkehrsacte 1854, 17 et 18 Vict. c. 31 geregelt.

Ausführende Behörde ist das Handelsministerium.

Eine kurze Zeit wurde ein gesondertes Eisenbahndepartement gebildet, aber wieder aufgehoben. Die neuere Einrichtung beschränkt sich auf ein Unterdepartement von technischen Räthen, als Hülfsdecernenten mit begutachtender Stimme, und drei Eisenbahninspektoren. Unterstaatssecretäre und Präsidenten des Handelsamts führen das eigentliche Decernat.

In einzelen bestimmten Fällen ist dem Handelsamt eine „Jurisdiction“ beigelegt, zur Entscheidung von Streitigkeiten zwischen concurrirenden Linien, Entscheidung über Anlegung von Communicationswegen und Brücken, worüber das Amt nach Anhörung und contradictorischer Verhandlung unter den Interessenten durch motivirte Beschlüsse mit Beifügung von Situationsplänen entscheidet.

Abgesehen hiervon werden die Einzelverpflichtungen der Eisenbahngesellschaften durch das System von Ordnungsstrafen und Orders erzwungen, ebenso wie ihre geschärfte Wegepolizeiordnung (§. 39). Streitige Fragen über die Auslegung der Eisenbahngesetze und den Umfang der Verpflichtungen gelangen damit vor die Gerichte und in deren Instanzenzug.

Der Gesammtzustand ist durch die dankenswerthe Geschäftsordnung der private bills, welche eine starke Einwirkung der Centralbehörde sichert und den Einfluß der Parteien auf die Concessionen ermäßigt, besser geworden als in einer früheren Periode, wo das Eisenbahnwesen das Unterhaus zu demoralisiren drohte. Die nothwendigen Anforderungen der Staatsgewalt sind unter mannigfaltigen Schwankungen stückweise und nothdürftig nachgeholt. Mangelhaft bleibt das System, der Anlage wie der Handhabung nach, freilich noch immer. Die bloße Interessenvertretung durch gewählte Verwaltungsräthe reicht nicht einmal für eine solide und nachhaltige Betriebsverwaltung aus. Charakteristisch ist die in großem Maßstabe wachsende Agitation, das gesammte Eisenbahnnetz vom Staate aufkaufen und in Staatsverwaltung übernehmen zu lassen, — ohne zu bedenken, daß das Monopol der Staatseisenbahnen eine so unabsehbare Masse von Geldinteressen, Parteipatronage und Parteieinflüssen in die Ministerverwaltungen hineinwerfen würde, daß damit der geordnete Einfluß der Parteien auf die Bildung der Ministerien, also das Grundsystem der parlamentarischen Regierung, nicht länger bestehen könnte.

Die Anlegung der Preußischen Eisenbahnen wurde anfangs Privatvereinen überlassen. Später entschloß man sich zu Unterstützungen aus Staatsgeldern und Staatsgarantieen. Seit 1849 hat der Staat die Ausführung großer

Eisenbahnen auf eigene Rechnung, in mehren Fällen auch die Verwaltung von Privatbahnen übernommen. Die Anlage von Eisenbahnen durch mehre Territorien muß vielfach durch Staatsverträge geregelt werden. Trotz dieser Schwierigkeiten ist das staatliche und wirthschaftliche Verhältniß ein besseres als in England. Die Ertheilung der Concession fiel bei uns nicht einem System von private bills zu, welches stets dem Unfug der Parteipatronage ausgesetzt bleibt, sondern dem königlichen Verordnungsrecht, und die gewohnte Ordnung der Staatsverwaltung ermöglichte eine Gesetzgebung, welche trotz der sehr geringen Erfahrungen ihrer Zeit die wesentlichen Punkte und richtigen Grenzen wohl besser getroffen hat, als die englische Stückgesetzgebung.

A. Die Gesetzgebung concentrirt sich in den Normativbestimmungen des Ges. vom 3. Nov. 1838, welche den einzelen Concessionsurkunden hinzutreten und die allgemeinen Rechte und Pflichten der Eisenbahngesellschaften gleichmäßig normiren. Die allgemeinen Rechte sind die Corporationsrechte, das Recht der Expropriation, der Erhebung tarifmäßiger Wegegelder, ein Schutz gegen Concurrenz-Bahnanlagen auf einen Zeitraum von 30 Jahren. Die Verpflichtungen sind theils finanzielle gegenüber dem Postregal, theils allgemeine von Gesichtspunkten der Verkehrspolizei. Der Postverwaltung gegenüber ist die Gesellschaft verpflichtet, „ihren Betrieb, so weit die Natur desselben es gestattet, in die nothwendige Uebereinstimmung mit den Bedürfnissen der Postverwaltung zu bringen" und den unentgeltlichen Transport der Briefe, Gelder, und bedingt auch der mit Postfreipässen versehenen Personen zu übernehmen. — Die wegepolizeiliche Verpflichtung umfaßt die Unterhaltung aller Anlagen, welche die Regierung an Wegen, Ueberfahrten, Triften, Einfriedigungen, Bewässerungs- oder Entwässerungsanlagen im Interesse der Grundnachbarn für erforderlich achtet. — Dem Staat ist das Recht vorbehalten, nach Verlauf von dreißig Jahren das Eigenthum der Bahn nebst Zubehör unter gesetzlich festgestellten Bedingungen gegen volle Entschädigung anzukaufen. Anderen Eisenbahnunternehmungen gegenüber ist die Gesellschaft verpflichtet, nach Bestimmung des Handelsministers den Anschluß zu gestatten, und sogar den eigenen Transportbetrieb auf der früher angelegten Bahn unter etwas künstlichen, schwer ausführbaren Modalitäten. — Die drei Hauptgesichtspunkte der Staatscontrolle, welche parallel der englischen Gesetzgebung hervortreten, sind:

1) Die Wahrnehmung des allgemeinen Interesses bei Concessionirung der Eisenbahnen. Die Concessionsgesuche sind bei dem Handelsminister anzubringen mit Angabe der Hauptpunkte der Bahnlinie und der Größe des Actiencapitals. Die Prüfung der Pläne findet durch das Ministerium und die Provinzialbehörden (nach Instr. vom 30. Nov. 1838) statt. Sobald auf diese Prüfung die landesherrliche Genehmigung ertheilt wird, hat das Ministerium unter Eröffnung der Bedingungen und Maßgaben eine Frist zu setzen, binnen welcher die Zeichnung des Capitals und der wirkliche Zusammentritt der Gesellschaft nach einem vereinbarten Statut nachzuweisen ist. — Für die Gesellschaftsbildung der Eisenbahnen ist jetzt das G setz vom 15. Februar 1864 maßgebend. — Erst nachdem der Bauplan im Wesentlichen festgestellt ist, erhält das Statut die königliche Bestätigung. Die Specialbestimmung der Bahnlinie und der Construction ist dem Ministerium überlassen.

2. Controlle der gesetz- und concessionsmäßigen Anlage. Die Staatsbehörde kann Bürgschaften verlangen, daß die Gesellschaft die Anlage inner-

halb der vom Minister festzustellenden Frist vollende. Bevor die Bahn dem Verkehr eröffnet wird, bedarf es einer vorgängigen Revision der Anlage und Genehmigung der Regierung nach Maßgabe der vom Ministerium festgestellten Vorschriften über die Bahnlinie und die Construction der Bahn wie der anzuwendenden Fahrzeuge. Sofern die Gesellschaft eine der allgemeinen oder besonderen Bedingungen nicht erfüllt und einer Aufforderung zur Erfüllung binnen einer endlichen Frist von 3 Monaten nicht Folge leistet, ist die Concession verwirkt und die Bahn mit Zubehör öffentlich zu versteigern.

3. Controlle des laufenden Betriebes. Die Gesellschaft ist verbunden, „die Bahn nebst Transportanstalten in solchem Zustand zu erhalten, daß die Beförderung mit Sicherheit und auf die der Bestimmung des Unternehmens entsprechende Weise erfolgen könne." Der Personen- und Waarentarif ist in den ersten 3 Jahren des Betriebs in das Ermessen der Unternehmer gestellt. Nach Ablauf derselben muß der Transport gegen eine nach dem Bahngeld bemessene event. vom Minister zu regulirende Vergütigung auch anderen gestattet werden. In bestimmten Perioden von 3 bis 10 Jahren soll das Bahngeld von neuem regulirt und dessen Maximum bestimmt werden. Das daneben zu berechnende Fuhrlohn soll nicht über 10 % des Anlagekapitals berechnet werden, und danach die Fahrpreise herabgesetzt werden.

Zur Veräußerung von Grundstücken ist die Genehmigung der Regierung erforderlich; zu Geldbarlehnen und Creirung von Prioritätsacten die Genehmigung des Ministers.

„Die Handhabung der Bahnpolizei wird, nach einem darüber von dem Handelsministerium zu erlassenden Reglement, der Gesellschaft übertragen. Das Reglement wird zugleich das Verhältniß der mit diesem Geschäft beauftragten Beamten der Gesellschaft näher festsetzen."

Das Betriebsreglement für die Staatseisenbahnen ist durch Ministerialregulative festgestellt. Die deutschen Privatbahnen dagegen haben unter sich ein Regulativ für den Güterverkehr vereinbart, welches durch Ministerialrescripte genehmigt ist.

Die gesetzlichen Normen sind hiernach durchflochten mit Regulativgewalten, denen (§. 49) die weittragende clausula generalis hinzutritt: „nach Maßgabe der weitern Erfahrung und der Bedürfnisse" die im Gesetz gegebenen Bestimmungen „durch allgemeine Anordnungen zu ergänzen, abzuändern" und nach Umständen auch den schon concessionirten Gesellschaften die Beobachtung dieser Ergänzungen, Abänderungen oder neuen Bestimmungen aufzuerlegen.

B. Die ausführende Behörde ist das Handelsministerium, Abtheilung II.; für bestimmte Funktionen die Regierungen; bei den einzelen Privatverwaltungen ein „beständiger Commissarius" zur Ausübung der Staatsaufsicht mit der Befugniß, die Vorstände zu berufen, und allgemeinen Befugnissen zur Kenntnißnahme vom Gang der Verwaltung. — Für die Staatseisenbahnen und die vom Staat übernommenen Privatbahnen sind commissarische Localbehörden gebildet.

C. Die administrativen Controllen ergeben sich aus den obigen Einrichtungen als hinreichend gesichert. Die administrative Execution ist im weitesten Maße ausgedehnt auf die Verpflichtung der Gesellschaft, „die Bahn nebst den Transportanstalten fortwährend in solchem Stande zu erhalten, daß die Be-

förderung mit Sicherheit und auf die der Bestimmung des Unternehmens entsprechende Weise erfolgen könne".

Die gerichtliche Controlle beschränkt sich auf den gewöhnlichen Rechtsweg über streitige Privatrechte und Privatrechtstitel. Die Handhabung aller im öffentlichen Interesse statuirten Verpflichtungen ist dagegen den Verwaltungsbehörden überlassen. Insbesondere entscheidet die Regierung mit Recurs an den Handelsminister auch Streitigkeiten zwischen der Gesellschaft und Privatpersonen über die Anwendung des Bahngeld- oder Frachttarifs.

Die parlamentarische Controlle beruht nicht auf dem unangemessenen System der englischen private bills, wohl aber auf der Feststellung eines umfangreichen Finanzetats in specialisirten Titeln, für welche die Berathung durch eine Landesvertretung, wie bei allen allgemeinen Interessenfragen, ebenso bedeutend wie wirksam ist. Nur kann sie den Mangel der Rechtscontrollen keineswegs ersetzen. Die obigen Gesichtspunkte des Handelsverwaltungsrechts kehren vielmehr hier in verstärktem Maße wieder:

1. Die Unentbehrlichkeit der weiten Regulativgewalten neben der Gesetzgebung, hervorgehend aus der Collision der allgemeinen Verkehrsinteressen mit dem Interesse der Eisenbahnen.

2. Die Unentbehrlichkeit der administrativen Mittelbehörden, auf welche die beweglichen Interessen der Erwerbsgesellschaft ebenso hindrängen.

3. Die Nothwendigkeit einer Staatsrathsbildung, die gerade an diesem Punkt verständlich genug hervortritt. Man wolle erwägen, über welche Vermögensmassen und Geldinteressen die Centralstelle zu entscheiden hat, und sich fragen, ob in irgend einer rationellen Verfassungsform solche Befugnisse in die Hände eines einzelen Mannes zu legen und mit den Programmen wechselnder Ministerverwaltungen, mit den Partei- und Wahleinflüssen in einer constitutionellen Verwaltung zu verbinden sind? Ob das fiscalische Interesse der Verwaltung der Staatseisenbahnen mit der Wahrnehmung der allgemeinen Verkehrsinteressen des Publicums in einer büreaukratischen Spitze vereint bleiben dürfen? Eine Nachbildung der französischen Einrichtungen des conseil d'état und die Behandlung und Verhandlung des contentieux wird in diesem Gebiet nicht zurückzuweisen sein. Die Bildung eines deutschen „Handelsamts" giebt dafür eine naheliegende Anknüpfung. Nur sollte man diese auf dem Gebiet der Interessenverwaltung richtigen Bildungen nicht generalisiren und zu Grundlagen der ganzen Jurisdiction über das öffentliche Recht machen.

Die Frage, ob Staats- oder Privateisenbahnen, ist keine bloß wirthschaftliche, sondern eminent politische. Schon jetzt scheint die Grenze überschritten, an welcher sich das Eintreten des Staats aus militärischen Gesichtspunkten rechtfertigen, aus Verkehrsrücksichten motiviren läßt, um zurückgebliebene Landestheile heranzuziehen, welche sich nicht selbst zu helfen vermögen. Die gerühmten Vorzüge der Verwaltung durch Staatsbehörden bestehen nur, so lange die wetteifernde Concurrenz von Staats- und Privatverwaltungen vorhanden ist. Mit dem Staatsmonopol würde unvermeidlich das fiscalische und das büreaukratische Wesen auch in dies Gebiet einziehen und die bisherige energische Rücksicht für das Interesse des Publicums lahm legen.

VIII. Gebiet.

Gebiet der Gerichtsverwaltung.

---

§. 56.

A. Das von den Gerichten anzuwendende Recht.

Gn. I. §. 118, 125.

Das von den Gerichten anzuwendende Recht hat einen verschiedenen Charakter für die Civil- und für die Strafjustiz, welcher durch den Gang der Staatsbildung in der zweiten Hälfte des Mittelalters bedingt war.

I. Das englische Privatrecht erhielt seine Hauptgrundlage dadurch, daß die Eroberung das hergebrachte Kriegsdienstrecht (Lehnrecht) der Normandie auf die vorgefundenen angelsächsischen Besitzverhältnisse übertrug. Die daraus entstandenen Disharmonien konnten nur durch eine lange Zeit bewegliche und willkürliche Rechtsprechung überwunden werden. Der Zwiespalt des anzuwendenden Rechts, der nationale Zwiespalt der urtheilsfindenden Gerichtsmänner und der Eideshelfer, die Verwilderung des Beweissystems führten zu einer Zersetzung der angelsächsischen Rechtsbildung, und bedingten eine Rechtssprechung beamteter Richter durch königliche Commission, welche den Zeitgenossen als Fortschritt erscheinen mußte. Das englische Recht wird dadurch vorzugsweise ein Juristenrecht, judge-made-law. Der alte Antheil der Gemeinden verjüngt sich aber in Gestalt von Beweiscommissionen, Recognitiones, Juries, welche anfangs in einzelen Fällen gewährt, bald zu einer allgemeinen Einrichtung wurden. Nach der Magna Charta wird der Zustand der Rechtsprechung allmählig zufriedenstellender. Die beamteten Richter formiren sich zu drei Collegien, aus welchen nun auch die reisenden

Commissarien zur Abhaltung der Grafschaftsgerichte hervorgehen. Die Civiljury tritt in dem Jahrhundert Eduard I.—III. in ein festes Verhältniß zu den beamteten Reichsrichtern, welches nunmehr die ordentliche Gerichtsverfassung, — den ordo judiciorum nach common law bildet.

Mit der Festigkeit wuchs aber auch die Schwerfälligkeit der Handhabung, welche eine jurisdictio extraordinaria bedingte. Vom ersten Beginn der Parlamentsverfassung an häufen sich Klagen über „Härten und Lücken" des Landesrechts, welche eine unausgesetzte Nachhülfe des Permanent Council bedingen. Seit Eduard III. concentriren sich diese Geschäfte hauptsächlich in dem rechtskundigen Kanzler, welcher als officina justitiae die Stellung des römischen Prätors einnimmt, adjuvandi, supplendi, corrigendi juris civilis causa. Dies prätorische Recht begrenzt sich äußerlich unter mannigfaltigem Streit mit den Parlamenten und mit den ordentlichen Gerichten. Es fixirt sich durch die permanente Stellung der älteren Kanzler, ihrer Räthe und Büreaus, und bildet so eine gewohnheitsrechtliche Ergänzung des Vermögensrechts unter dem Namen der „equity". — Einen ergänzenden Charakter hat auch die kirchliche Gerichtsbarkeit über den beweglichen Nachlaß, über das persönliche Eherecht und die sonstigen causae spiritualibus adnexae, welche in der normannischen Zeit von der weltlichen Gerichtsbarkeit getrennt, sich selbständig fortbildet und auch nach der Reformation mit einer Oberinstanz beim König im Rath ziemlich unverändert stehen bleibt.

Die Centralisation aller dieser Bildungen hat nicht nur die Entstehung besonderer Provinzialrechte, sondern auch die Entstehung eines besonderen Rechts und Gerichts für gesonderte Berufskreise, Interessen und Stände verhindert. Ein solches Sondergericht ist auch nicht für den englischen Handelsstand entstanden. Die Ergänzung des Juristenrechts durch Parlamentsstatuten war bis in die neueste Zeit von verhältnißmäßig geringem Umfang. Die Entstehung gewohnheitsrechtlicher Sonderbildungen wurde durch den Grundsatz beschränkt, daß die Gewohnheit „legitime praescripta" sein soll, und nicht „contra rationem", d. h. nicht gegen die Grundprincipien der common law verstoßen darf.

II. Die Entwickelung der Strafjustiz nahm einen anderen Gang wegen ihrer Verbindung mit der „Friedensbewahrung". Nach der normannischen Eroberung führte der Zwiespalt des Rechts, der Urtheilsfindung und der Eideshülfe zu einer raschen Zersetzung der

angelsächsischen Strafgerichte, zu einer überwiegenden Gestaltung durch königliches Verordnungsrecht, und zu einer Handhabung durch königliche Commissarien, in zwei Abstufungen:

1. Die eigentlichen Criminalfälle, placita coronae, werden schon frühzeitig dem vicecomes abgenommen und vor reisenden Commissarien verhandelt. Seit der Magna Charta consolidirt sich daraus das Criminalcollegium der Kings Bench; die reisenden Richter werden später aus dem Personal der Reichsgerichte entnommen. Die alte Rügepflicht der Gemeinden wird unter Leitung königlicher Beamten zur Anklagejury (Großen Jury). An Stelle der unbrauchbaren alten Beweisführung treten, wie im Civilprozeß, ernannte Beweiscommissionen der Grafschaft, als Urtheilsjury (Kleine Jury). In dem Jahrhundert Eduard I.—III. treten die Gemeindecommissionen in ein geordnetes Verhältniß mit den königlichen Commissarien und bilden nun als Richter und Jury den ordo judiciorum für Strafsachen.

2. Die kleineren Straffälle und das Rügegeschäft verbleiben noch längere Zeit dem Vicecomes als ein in jeder Hundertschaft periodisch abzuhaltendes Polizeigericht. Coordinirt damit formiren sich durch königliche Verordnungen und Verleihungen zahllose Ortspolizeigerichte (courts leet) für Städte und Landgüter. Sie bilden das Strafgericht für die hergebrachten Bußfälle der common law, das Rügegericht für die schwereren, mit einem stetigen Aufgebot der Bevölkerung zur Polizeimusterung, Rügepflicht und Bildung von Commissionen für die Schuldigsprechung. So wirksam für die innere Landesordnung, so überaus lästig wurden diese Polizeidienste, so ungenügend die periodischen Sitzungen und die Geschäftsformen für die wachsende Masse neuer Polizeibedürfnisse.

Die richtige Form der Criminaljustiz fand sich erst mit der Einsetzung des Friedensrichteramts a. 1360, durch welche das unabweisbare Bedürfniß ständiger Gerichte in Strafsachen und einer an Ort und Stelle befindlichen Polizeiobrigkeit zur angemessenen Geltung kommt. Die Collegien der Friedensrichter (Quarter Sessions) werden nun zu einem ordentlichen Strafgericht erhoben, unter Zuziehung einer Anklage- und Urtheilsjury, concurrirend mit den Assisen der Reichsrichter. Die einzelen Friedensrichter erhalten durch die spätere Gesetzgebung ihre summarische Strafjurisdiction und ihre Stellung als Voruntersuchungsrichter.

Das Bedürfniß einer jurisdictio extraordinaria neben diesem ordo judiciorum blieb freilich zu allen Zeiten bestehen, und

wurde in dem Privy Council unter dem Namen der „Sternkammer“ gehandhabt. Ergänzend standen daneben die kirchlichen Strafgerichte nach canonischen Grundsätzen und einige Attributivjurisdictionen der Admiralitäts-, Forst- und Hofverwaltung. In Folge schweren Mißbrauchs wurde indessen alle und jede „Jurisdiction“ der Sternkammer in 16 Carl I. c. 10 aufgehoben, und damit jede Verbindung von Strafgewalten mit dem Ministerium für alle Zeiten beseitigt. Die übrigen Attributivjurisdictionen zerfielen. Um so mehr rückt daher der Schwerpunkt der extraordinaria jurisdictio in das summarische Strafverfahren der Friedensrichter, welche durch das System der Polizeiresolute und Ordnungsstrafen ein Hauptorgan der Bildung des öffentlichen Rechts werden.

Strafrecht und Verfahren beruhen demnach auf einer unabsehbaren Reihe von Parlamentsgesetzen, neben welchen die Grundsätze der mittelalterlichen Criminalpraxis (common law) immer mehr in den Hintergrund treten. Die common law hat indessen für Recht und Verfahren die Grundlagen gegeben, einschließlich des summarischen Verfahrens. Die Oeffentlichkeit und die contradictorische Weise der Voruntersuchung wie das Polizeiverfahren haben sich aus den alten Gemeindepolizeigerichten in den Geschäftsgang der Friedensrichter continuirt.

III. Das Verhältniß von Gesetz, Verordnungs- und Regulativrecht ist aus dem Gange dieser Rechtsbildung ersichtlich. Als im XIV. Jahrhundert die Parlamentsverfassung zu einer stetigen Entwickelung gelangte, fanden sich die Hauptgrundsätze des Rechts wie des Verfahrens durch alte Praxis der königlichen Behörden fixirt vor. Man mußte daran festhalten mit peinlicher, pedantischer Genauigkeit, weil in der polizeilich-fiscalischen Staatsverwaltung der Rechtsschutz der Person und des Eigenthums wesentlich auf diese Grundsätze gestellt war. Die alte Verwaltungspraxis wurde daher als Gewohnheitsrecht, common law, behandelt, welche nun durch Parlamentsstatuten ergänzt und abgeändert wurde. Die mit den drei Ständen des Reichs vereinbarten „Statuten“ sollten aber nach feierlich gegebenen Zusicherungen nur in gleicher Weise geändert werden. Das Gerichtswesen erhielt damit eine geschlossene Gestalt. „Alle Gerichtshöfe gelten als vom König eingesetzt, aber nicht anders als durch Patent oder unvordenklichen Gebrauch oder durch Parlamentsgesetz“. Wo neben den bestehenden Gerichtshöfen etwa noch ein neuer durch Patent entsteht, „hat die Krone nicht die Befugniß,

durch das Einsetzungspatent das anzuwendende Recht zu ändern". Coke Litt. 260a.

Es ist damit ausgeschlossen ein Verordnungs- und Regulativrecht, soweit es die Rechts- und Proceßgrundsätze der hergebrachten Courts ändern würde. Andererseits fand aber die reformirende Parlamentsgesetzgebung neuerer Zeit große Schwierigkeiten in der alterthümlichen, überkünstlichen Technik, für welche eine politische Versammlung nicht das genügende Verständniß hat. Man schlug daher den Mittelweg ein, durch Parlamentsstatut den Reichsgerichten zwar eine neue Proceßordnung zu geben, die Common Law Procedure Acts 1852, 1854, 15 et 16 Vict. c. 76; 18 et 19 Vict. c. 26; die technischen Einzelheiten dagegen blieben den Generalregulativen der vereinigten Gerichtshöfe vorbehalten und jedem einzelen Court die rules und orders für die Geschäftsführung der Büreau- und dienenden Beamten. Für die fiscalischen Processe bei dem Court of Exchequer wurde eine fiscalische Proceßordnung in 28 et 29 Vict. c. 104 gegeben mit ähnlichem Vorbehalt von Regulativen. Für das Verfahren der Billigkeitsgerichte erging eine neue Kanzleiproceßordnung in 15 et 16 Vict. c. 86, wobei dem Lordkanzler und mindestens dreien seiner Richter die Befugniß vorbehalten wird, durch General Rules and Orders „die Zwecke des Gesetzes, die Procedurformen, Gerichtskosten und Anwaltsgebühren" specieller auszuführen und zu reguliren. Analoge Regulative überläßt die neue Bankerutt-Proceßordnung 24 et 25 Vict. c. 134 dem Lordkanzler und zwei Richtern. Bei dem neu gebildeten Prisengericht sind sie dem Judicial Committee des Staatsraths mit Zuziehung des Admiralitätsrichters vorbehalten; bei dem Testaments- und Nachlaßgericht, 20 et 21 Vict. c. 77, dem Lordkanzler mit Beirath eines Reichsrichters und des Oberrichters des geistlichen Hofes. Weitere Vorbehalte bei dem neuen Ehegericht macht 20 et 21 Vict. c. 85. Bei den Quartal- und Specialsitzungen der Friedensrichter galt es als herkömmlicher Grundsatz, daß der Gerichtshof seine Geschäftsordnung und namentlich auch die Grundsätze über die Zulassung von Advocaten und Anwälten selbst feststelle. — Für Gebührentaxen und für die Regelung des inneren Büreaudienstes gehen die Regulativgewalten am weitesten. Die neue Büreauordnung der Reichsgerichte 15 et 16 Vict. c. 73 enthält nur Grundzüge: die Gebührentaxen der Courts, der Büreaus und der Assisensecretäre sollen von dem Finanzministerium entworfen und den Reichsrichtern vorgelegt, durch die drei Präsidenten und drei

Richter endgiltig festgestellt werden. Bei dem Kanzleigericht ermächtigt die neue Gesetzgebung den Lordkanzler, alle Arten der Gerichtsgebühren abzuändern, zu ermäßigen, aufzuheben, andere an deren Stelle zu setzen, und künftig Gebühren in Form von Stempeln zu erheben, sowie General Orders ergänzend für den inneren Geschäftsgang der Büreaus zu erlassen. — Diese überweite Ausdehnung des Regulativrechts der Civilgerichte hängt damit zusammen, daß das Privatrecht noch immer überwiegend sich als Juristenrecht, judge made law, darstellt.

Anders im Strafverfahren. Wie das Strafrecht beinahe erschöpfend auf Statutenrecht beruht, so haben die neuesten Reformen des Strafverfahrens zu einer codificirten Voruntersuchungsordnung und einer codificirten Polizeiproceßordnung geführt, in 11 et 12 Vict. c. 42. 43. Für die ministeriellen Regulativgewalten ist nur übrig geblieben eine Feststellung der criminellen Gebührentaxen d. h. der jetzt überwiegend aus Staatsfonds bestrittenen Strafverfolgungskosten, und rein formelle Instructionen für den äußeren Geschäftsgang der besoldeten Polizeirichter.

Die Bildung des gemeinen deutschen Rechts und der Codificationen wird hier als bekannt vorausgesetzt. Auch unser Recht ist theils common law, theils Statutenrecht. Unsere common law hat theils den nationalen Charakter bewahrt (deutsches Privatrecht), theils den Charakter des jus gentium (recipirte Rechte) angenommen. Die weite Ausdehnung der letzteren beruhte auf dem Bedürfniß der Rechtseinheit, welches in England auf anderem Wege, — durch normannische Oktroyirungen und durch die Centralisation der Gerichtsgewalt erreicht wurde (vergl. oben §. 1. 2). Die deutsche Gesetzgebung hatte daneben lange Zeit nur einen ergänzenden Charakter, der in Wechselwirkung mit der mangelhaften Bildung der gesetzgebenden Organe stand. Erst der absolute Staat, nach reifer Entwickelung der centralen Beamtenkörper, konnte zu umfassenden Codificationen gelangen. Im Privatrecht sind dadurch gerade solche nationale Elemente zur Geltung gebracht und befestigt, welche in der Praxis dem Buchstaben der fremden Rechte gegenüber nicht zur sicheren, gleichmäßigen Geltung kommen konnten. Im Strafrecht haben die Codificationen ein absolutes Bedürfniß der Zeit erfüllt. Hinter der Vorliebe für „Gewohnheitsrechte“ liegt unter diesen Umständen ein gutes Stück deutschen Particularismus, eine nicht klare Einsicht in die widerstreitenden Interessen der Gesellschaftsklassen, in die wirklichen Bedürfnisse der heutigen Gesellschaft. Andererseits ist alle Privatrechtsbildung conservativ und macht ein hastiges Eingreifen der Gesetzgebung um so weniger nothwendig, als die Consequenz des gemeinen Rechts und die rasche Fortbildung der industriellen Gesellschaft die particularen Rechtsbildungen stillschweigend aushöhlt, zersetzt, und die zum Abbruch reifen Sonderbildungen hinreichend erkennbar ablöst. Für das Strafrecht ist das Bedürfniß und die Möglichkeit einer allgemeinen deutschen Codification unzweifelhaft vorhanden.

Das Verhältniß der Verordnungs- und Regulativgewalten zu

dieser Rechtsbildung tritt erst seit Publication der Verfassungsurkunden bestimmt hervor, während im absoluten Staat gesetzgebende und Verordnungsgewalt ineinander flossen. Die Formlosigkeit der älteren Regierungsweise verwischte auch die Grenzen zwischen Verordnung und departementalen Regulativen. Es kam dazu das praktische Bedürfniß weiter Regulativgewalten gegenüber der mangelhaften Verfassung der zerfallenden Feudalgerichte, der dürftigen Besetzung der meisten Untergerichte, der Schwerfälligkeit des Civilprocesses.

Bestimmter als in den meisten Territorien waren jedoch in Preußen durch die Codification und durch die formelle Publication der Verordnungen den Gerichten die anzuwendenden Normen bezeichnet. Die K. O. vom 6. Septb. 1815 führt die Regulativgewalten und Entscheidungsrechte des Justizministers auf ein beschränktes Gebiet zurück. Die Proceßreformgesetze von 1846-49 suchen die Scheidungslinie noch correcter zu ziehen. Noch sicherer wollte die Verfassung von 1850 diese Grenze dahin stellen, daß

1. Gesetze nur mit Zustimmung der Kammern ergehen, daß also auch die Abänderung bestehender Gesetze und publicirter Verordnungen nicht mehr durch Verordnung, sondern nur durch einen Akt der Gesetzgebung erfolgen kann. Aus Angst vor der Tragweite dieses Grundsatzes und nach französischem Vorbild wurde aber im Artikel 106 der Verf.-Urk den Gerichten die Prüfung publicirter Verordnungen untersagt, und damit die eigentliche Garantie der Verfassung und die Bestimmung der Gerichte im constitutionellen Staat wieder aufgehoben.

2. Das königliche Verordnungsrecht umfaßt unzweifelhaft die Organisation der Gerichte innerhalb der Grundsätze, welche das Organisationsgesetz für die Qualification der Richter, die collegialische oder Einzelformation und die Competenz derselben gestellt hat. Der Artikel 106 hebt aber die Rechtscontrollen für die Innehaltung dieser Grenzen wieder auf.

3. Die Regulativgewalten des Justizministers sind in der K.-O. vom 6. Sept. 1815 und in dem Organisationsgesetz vom 2. Jan. 1849 correct bezeichnet. Allein die Vorliebe für glatt gefaßte Gesetze hatte in der inneren Oeconomie und Besetzung der Gerichte erhebliche Lücken gelassen, in welche nun die Regulativgewalten eintraten. Zur Ergänzung erging ein umfassendes Geschäftsregulativ vom 18. Juli 1850, für die Appellationsgerichte vom 17. Sept. 1850, — für das Stadtgericht zu Berlin die Instr. v. 17. April 1850 und v. 4. Oct. 1851, — welche die Ordnung des Dienstes, Büreauwesen und Geschäftsgang regeln sollten. Zu diesen Gegenständen wurde nun aber auch die Collegialverfassung der Richter gezogen, welche nicht bloß auf dem Gesetzesbuchstaben der V. O. vom 2. Jan. 1849 beruht, sondern ebenso auf dem, was die Allg. Gerichtsordnung, die älteren Organisationsgesetze und die hergebrachte deutsche Gerichtsverfassung (common law) unter einem Gericht versteht, — eine ständig besetzte Amtsstelle, nicht eine unter dem Einfluß der zeitigen Verwaltung nach Verschiedenheit der Umstände und Fälle wechselnde Commission. Der Hauptstreitpunkt der reichsständischen wie der landständischen Verhandlungen über die Besetzung der Gerichte in Deutschland wurde in Preußen plötzlich durch ein ministerielles Regulativ in entgegengesetztem Sinne entschieden.

De lege ferenda handelt es sich um Aufhebung des art. 106 und darum, die Ueberschreitungen der Regulativgewalt in das Gebiet der Gesetzgebung rückgängig zu machen. (§. 57. 58.)

§. 57.

B. 1. Der Organismus der Civilgerichte.

Gn. I. §. 118—120. 125—184. II. §. 20—26.

I. Die ordentliche Civilgerichtsbarkeit ist in den 3 collegialischen Reichsgerichten der Kings Bench, Common Pleas und des Court of Exchequer zusammengefaßt. Der Civilkläger hat jetzt die Wahl, bei welchem der 3 Gerichtshöfe er seine Klage einbringen will; nur die fiskalischen Civilklagen sind ausschließlich dem Court of Exchequer vorbehalten. Das Verfahren — vereinfacht durch die Proceßordnungen von 1852, 1854 u. 1865, — bestimmt sich durch den normalen Grundsatz des ordo judiciorum, nach welchem die concreten Untersätze des Urtheils (questions of fact), welche durch keine Gesetzesregel zu begrenzen sind, durch ernannte Gemeindekommissionen (juries) festzustellen sind. Von dieser Stelle aus hat sich das ganze System des selfgovernment entfaltet (oben §. 8).

Für die Plenarsitzungen der Reichsgerichte waren seit der normannischen Zeit viermal im Jahre mehrwöchentliche Terminsperioden (terms) bestimmt; die neue Prozeßordnung dagegen überläßt es den Gerichtshöfen, Plenarsitzungen und Assisensitzungen in- und außerhalb der terms nach Bedürfniß anzusetzen, wobei nur die Tage vom 10. Aug. bis 24. Oct. als Gerichtsferien frei gehalten werden. Die Collegialverfassung besteht indessen nur für einen engen Kreis wichtiger Geschäfte und für die Appellationsfälle. Für die Entscheidungen erster Instanz mit und ohne Jury ist das System der Einzelrichter vorherrschend durch folgende Einrichtungen:

1. Die Civilassisen der Grafschaft verhandeln commissarisch die Fälle, in welchen es einer Entscheidung über die question of fact, also einer Beweisaufnahme bedarf. Der präsidirende Assisenrichter spricht dann Recht im Namen des Gerichtshofes, bei dem die Klage angebracht ist. Mit diesen Assisen verbunden ist die ordentliche Civiljury, für welche der sheriff (Untersheriff) die erforderliche Dienstliste von 48—72 Geschworenen gestellt. Der Umfang der Anwendung der Civiljury ist indessen ein sehr mäßiger, und durch die Einführung eines Schiedsverfahrens über die question of fact neuerdings noch mehr beschränkt. — Die Entscheidungen der ohne jury verhandelten Fälle vertheilen sich unter die Richter durch collegialisches Arrangement.

2. Die Untergerichtsgeschäfte, für welche eine Localbehörde unentbehrlich, sind dem alten Sheriffamt in den

Grafschaften belassen: Executionen, Ladungen und Bestellung der jury. Zur Ausführung derselben bestellt der Sheriff ein Anwaltsbüreau als „Untersheriff" und eine Anzahl huissiers, welche unter Verantwortlichkeit des Sheriff die laufenden Geschäfte führen. Der Sinn der Einrichtung ist ein negativer: um diese Geschäfte einerseits von der polizeilichen Stellung der Friedensrichter getrennt, andererseits von der Parteipatronage der Parlamentsregierung frei zu erhalten. Die Unvollkommenheit der Einrichtungen hat aber im letzten Menschenalter

3. zur Einsetzung der neuen Kreisgerichte geführt, für kleinere Civilprocesse bis zu 50 £. — Der Grundschade der normannischen Centralisation hatte Jahrhunderte fortgelebt in der mangelhaften Rücksicht auf das Localbedürfniß der Civiljustiz und auf den Rechtsschutz der ärmeren Klassen. Ueber dem Gesichtspunkt des Schutzes der Gesammtrechte und großen Interessen hatte man den Rechtsschutz gegen Einzelverletzungen im täglichen Leben hintenangesetzt. Das alte Grafschaftsgericht unter dem Sheriff sollte zwar noch kleine Processe bis zu 40 sh. entscheiden; die Freisassen der Grafschaft waren dafür aber ebenso ungeeignet als Urtheilsfinder, wie Sheriff und Untersheriff als Leiter des Gerichts. Die Bedürfnisse und Forderungen der neuen Gesellschaft machten sich dagegen mit Recht und mit Erfolg geltend. — Jedes der 60 neuen Kreisgerichte ist mit einem Richter besetzt, welchen der Lordkanzler aus Advocaten von siebenjähriger Praxis auf Lebenszeit ernennt. Der Richter ernennt den Gerichtsschreiber und die huissiers, der Finanzminister die Kassenrendanten. In den erheblicheren Ortschaften des Kreisgerichtsbezirks wird monatlich wenigstens einmal ein Gerichtstermin abgehalten, mit mündlicher Verhandlung nach einer sehr vereinfachten Proceßordnung. In Processen über 5 £ kann jede Partei eine jury über die question of fact beantragen, von welcher Befugniß jedoch in etwa 100 Fällen nur dreimal Gebrauch gemacht wird. Bis zu 5 £ entscheidet der Kreisrichter endgültig; über 5 £ mit Recurs an das Reichsgericht über die Rechtsfrage. Mit den Kreisgerichten ist auch eine zweckmäßige Executionsordnung und ein eigenes Executionspersonal verbunden. — Das Bedürfniß zugänglicher Ortsgerichte drängt Jahr für Jahr weiter zu einer Erweiterung der Competenz, welche schon jetzt beinahe die zehnfache Zahl der vor den Reichsgerichten angebrachten Civilprocesse umfaßt. Die neueste Gesetzgebung überträgt den Kreisrichtern auch die Competenz der

Billigkeitsgerichte und anderer Specialgerichte bis zu gewissen Summen.

Gemeinschaftlich dem System der jurisdictio ordinaria ist die lebenslängliche, gesetzlich fixirte Stellung des Richterpersonals. Die Mitglieder der Reichsgerichte werden ausdrücklich auf Lebenszeit ernannt, entlaßbar nur durch den König auf Adresse beider Häuser des Parlaments. Der Richtereid enthält seit dem Mittelalter das Versprechen, Niemandem Recht zu verweigern, „auch wenn der König oder ein Anderer durch Briefe oder ausdrückliche Worte das Gegentheil befehle." Die Ausschließung aller Cabinets- und Verwaltungsjustiz ist mit Aufhebung der Sternkammer in 16 Car. I. c. 10 ausgesprochen. Die Gehalte der Reichsrichter sind auf 5000—8000 £ gesetzlich fixirt. Eine Beförderung in dem Personal findet grundsätzlich nicht statt; ebensowenig Ehrenauszeichnungen außer der beim Amtsantritt ertheilten Ritterwürde. — Die neu gebildeten Kreisrichter werden mit Gehalten von 1200—1500 £ ebenfalls auf Lebenszeit ernannt, entlaßbar nur wegen „inability", was von einem contradictorischen Verfahren vor dem Reichskanzler verstanden wird. — Sämmtliche Richtergehalte und Pensionen sind auf den consolidirten Fonds angewiesen, unabhängig von einer Parlamentsbewilligung. Andererseits sind die Richter auch von der Wählbarkeit zum Parlament ausgeschlossen. Der Zweck aller dieser Einrichtungen ist die Unabhängigkeit des Richteramts von der wechselnden Ministerverwaltung und von den Parteien im Parlament. Eben deshalb giebt es auch keine Verwaltungsdisciplin gegen die Gerichte. Die Gerichtshöfe selbst üben aber ein Ordnungsstrafrecht gegen die ihnen untergeordneten Beamten, Anwälte, Geschworene, Zeugen und gegen Unehrerbietigkeit der Parteien.

Das Büreauwesen der Reichsgerichte ist durch 15 et 16 Vict. c. 73 geordnet, die 3 Obersecretäre wie richterliche Beamte auf Lebenszeit ernannt, die Büreaubeamten auf fixirte Gehalte gesetzt und auf den consolidirten Fonds angewiesen.

Die Advocatur und die niedere Anwaltschaft steht seit dem Mittelalter in enger Personalverbindung mit den Gerichten, so daß alles Richterpersonal aus den Advocaten, das höhere Büreaupersonal aus den Anwälten ernannt wird.

II. Die Organisation der jurisdictio extraordinaria bestimmt sich negativ durch das Merkmal, daß sie nicht auf eine organische Mitwirkung der jury gestellt ist, positiv durch das

grundsätzlich durchgeführte System der Einzelrichter auch in den letztentscheidenden Instanzen. Der Schwerpunkt, aber nicht die ausschließliche Stelle, liegt in dem Lordkanzler, als Chef der „Billigkeitsjustiz".

Die Billigkeitsgerichtsbarkeit formirte sich aus der Verfassung des alten Permanent Council für solche Zweige des Rechtsschutzes, für welche in der hergebrachten Gerichtsverfassung (common law) gar kein Schutz, oder ein unzureichender vorhanden war. In Ermangelung eines hergebrachten Rechts wandte der gelehrte Kanzler ein jus gentium, d. h. römisch-kanonische Rechtsgrundsätze an, „zur Ergänzung und Milderung der Strenge des Civilrechts." Er gewährt einen Rechtsschutz für neugebildete dingliche Rechtsverhältnisse in der Weise prätorischer actiones in rem. Er bringt in dem Contractssystem die nothwendige Rücksicht auf individuelle Umstände (aequitas) zur Geltung gegen die Buchstabenstrenge der common law. Er erzwingt die Rechnungslegung aus der Verwaltung anvertrauten Guts. Er durchzieht das civile Vermögensrecht mit einem System von actiones in factum, exceptiones doli und interdicta in einer der römischen Rechtsbildung analogen Weise. — Als Stellvertreter für diese Geschäfte fungirte schon frühzeitig der Master of the Rolls, ursprünglich Büreauchef des Kanzlers, woraus seine neuere Stellung als Reichsvicekanzler und als Chef der Staatsarchive (Gn. I. §. 131) hervorgegangen ist. In neuerer Zeit sind noch drei ständige Vicekanzler hinzugekommen für das Decernat und die Entscheidungen erster Instanz, so wie zwei ständige Lords Justices zur Assistenz in Appellationsfällen. Diese sechs auf Lebenszeit ernannten Richter, die ständigen Büreaus und die Feststellung der Grundsätze durch eine continuirliche Praxis haben der Billigkeitsjustiz allmählig die Stetigkeit der Civilgerichte gegeben. Aus dem Büreauwesen der Reichskanzlei haben sich dann weitere Behörden entwickelt:

1. Das gerichtliche Depositalwesen, unter dem Accountant General, zur centralisirten Verwaltung gerichtlicher und vormundschaftlicher Depositalmassen. Aus den Zinsüberschüssen und Sporteln ist allmählich ein großer Fonds erwachsen, auf welchen viele Gehalte und sachliche Gerichtskosten angewiesen werden. — Andere Büreaus und königliche Delegationen haben im Verlauf der Zeit den Character eigener Behörden erhalten, namentlich

2. Die Gerichts- und Vormundschaftsbehörde für Gemüthskranke. Zwei Masters in Lunacy in richterlicher

Stellung werden vom Lordkanzler ernannt, um mit Zuziehung einer jury gerichtliche Wahn- und Blödsinnigkeitserklärungen auszusprechen. Eine vom Lordkanzler ernannte Vormundschaftscommission führt eine dauernde Aufsicht über die gerichtlich für wahnsinnig Erklärten.

3. Eine Verwaltungsbehörde für milde Stiftungen, als Auszweigung der Chancery, zum Zweck einer Controlle der laufenden Verwaltung, eines Eingreifens in vorgefundene Mißbräuche, selbst mit der Befugniß neue Verwaltungssysteme gegen den Inhalt der Stiftung aufzustellen, welche aber einer Bestätigung durch Parlamentsacte bedürfen.

4. Ein Bankerutthof, nach vielen Experimenten in der neuesten Gestalt 24 et 25 Vict. c. 134, formirt aus drei richterlichen Mitgliedern und einem lebenslänglich angestellten Personal von Secretären und Güterverwaltern; aber jetzt nur als Oberhof und für die hauptstädtischen Geschäfte, während für die Provinzen Districtshöfe gebildet sind, deren Geschäfte künftig auf die Kreisgerichte übergehen sollen.

5. Ein Grundbesitz-Einregistrirungsamt, bestehend aus einem Chief Registrar, Assistant Registrars und Examiners, ernannt vom Lordkanzler in richterlicher Stellung, durch welche Behörde in 25 et 26 Vict. c. 53 die schwierige Aufgabe der Einführung eines gerichtlichen Hypothekenbuchwesens in centralisirter Gestalt gelöst wurde.

Eine zweite Gruppe historisch verschiedener Entstehung bilden die geistlichen und Specialgerichte, in welchen von Alters her nicht der ordo iudiciorum und die Grundsätze des Landesrechts, sondern ein recipirtes jus gentium angewandt wurde.

1. Die geistlichen Gerichte, jetzt nach der Neubildung eines Ehe- und Nachlaßgerichts dem Erlöschen nahe (§. 61).

2. Ein Nachlaßgericht 20 et 21 Vict. c. 77, auf welches die freiwillige und streitige Gerichtsbarkeit der geistlichen Gerichte über Testamente und Intestaterbrechte an beweglichem Nachlaß übergegangen ist.

3. Ein Ehegericht, 20 et 21 Vict. c. 85, an Stelle des geistlichen Ehegerichts, und mit der neuen Befugniß aus bestimmten gesetzlichen Gründen das Eheband selbst zu lösen. Dem Hauptrichter sind alle Richter der drei Reichsgerichte hinzugefügt, nur einzele schwierige Fälle in Plenarversammlungen zu entscheiden. Die ge-

wöhnlichen Fälle entscheidet der Hauptrichter allein mit Zuziehung einer jury über streitige Thatfragen.

4. Das Admiralitätsgericht mit einer Jurisdiction im Gebiete des Seerechts über Collisions-, Bodmerei-, Heuer- und Bergefälle; in der Regel jedoch beschränkt auf wichtige Objecte und Principienfragen.

Die Functionen eines Justizministeriums innerhalb dieser Organisation der Civiljustiz beschränken sich auf einen kleinen Kreis von Anstellungsrechten, Regulativgewalten und processualischen writs, welche altherkömmlich durch den Lordkanzler erlassen wurden. Die scheinbar exorbitante Anomalie eines mit dem Cabinet wechselnden politischen Beamten in der Stellung eines Reichsoberrichters gewinnt eine andere Gestalt durch die Nebenordnung der sechs ständigen Vicekanzler und Lords Justices, durch die großen ständigen Büreaus, durch die hohe Stellung als Vorsitzender des Oberhauses, welche mehr den richterlichen als den politischen Character des Amts hervorhebt, durch die genossenschaftliche Formation des englischen Advocatenpersonals. Die laufenden richterlichen wie die administrativen Geschäfte gehen in der That durch ständige Organe.

Die Hauptgebrechen der Civiljustiz bilden aber noch heute die Nachwehen der mittelalterlichen Centralisation. Die neueste Gesetzgebung arbeitet mit lobenswerther Consequenz in der Richtung, alle Civiljurisdiction des täglichen Lebens in dem Kreisrichteramt zu vereinigen, den Kreisrichtern auch die Civilexecution zu übertragen und den Zwiespalt der Gerichtshöfe des gemeinen Rechts und der Billigkeit von unten herauf aufzuheben. In der Advocatur und Anwaltschaft ist diese Fusion bereits vollendet. Unter den energischen Reformen und experimentalen Bildungen ist aber der Hauptgesichtspunkt der Ständigkeit des Civilrichteramts nirgends versäumt.

Die Organisation der deutschen Civilgerichte konnte nach ihrem historischen Entwickelungsgange (oben §. 1. 2.) zu keinem Dualismus von Gerichtshöfen der common law und equity führen, da aus einem „Ritter-, Bürger- und Bauernstand" überhaupt kein Geschworenengericht und kein ordo judiciorum zu bilden war. Die fortschreitende Formation fiel daher zusammen mit der Bildung des gelehrten Beamtenthums. Der Grundgedanke alles deutschen Gerichtswesens ist aber die ständige Besetzung. Das Wesen des selfgovernment, d. h. das Ernennungsrecht für Richter und Schöffen, kommt schon in der carolingischen Verfassung zum Durchbruch. Die Bildung der lebenslänglichen Schöffen, die Collegialität in ihrem Uebergang aus dem Schöffen- in das beamtete Richterthum, die Normalbildung der Reichsgerichte, die Unabsetzbarkeit des Richterpersonals und alle sonstigen, der deutschen Justizgeschichte eigenthümlichen Züge sind nur Variationen des einen Gedankens der ständigen Besetzung, unter

allem Wechsel des Staats und der Gesellschaft. Der Angelpunkt des reichs- und landständischen Streits über die Gerichtsbesetzung ist die Frage: ob ständiges Gericht oder wechselnde Commission? — Die Stabilität der Formation, die verwickelte Rechtsbildung mit ihren Particularismen, der schriftliche Geschäftsgang, die Uebereinanderschichtung der Instanzen führten aber zur Endlosigkeit der Prozesse. Die Schwerfälligkeit der größeren Gerichte und die mangelhafte Besetzung des Einzelrichteramts bildeten den Grundschaden der deutschen Justiz, gegen welchen die Centralverwaltung der Territorien periodisch, aber ohne nachhaltigen Erfolg, ihren Anlauf nahm. Nachhaltige Grundreformen waren erst möglich nach Beseitigung der Privatgerichtsbarkeit.

In Preußen hat sich diese Reform von 1808 bis 1848 verschleppt; sie ist dann aber durchgreifend erfolgt, und das Bedürfniß der Vereinfachung mit der tüchtigen und gleichmäßigen Besetzung der Gerichte erster Instanz erfüllt. Die neuen Verhältnisse bedingten aber noch verstärkte Garantien für das Grundsystem der ständigen Besetzung gegen den Einfluß der Gesellschaft und des Parteiwesens im constitutionellen Staat. Es bedurfte von diesem Gesichtspunkt aus in erster Stelle der corporativen Gestaltung der Advocatur, einer Ermäßigung der patronage des Justizministers, einer vorsichtigen Abgrenzung zwischen Gesetz und Regulativgewalt. — Die vorherrschend socialen Anschauungen jener Zeit waren indessen zur Würdigung solcher Gesichtspunkte wenig geneigt und die Sachverständigen vorzugsweise durch Beamten-Interessen bestimmt. Mit unentziehbaren Gehalten, mit einem festen Aufrücken in die höheren Stufen, mit Unabsetzbarkeit der Richter glaubte man alle Lebensbedingungen einer unabhängigen Justiz in der Hand zu haben und vergaß darüber das Wesen der Sache, die Ständigkeit der Gerichte. Der alte Streit des zünftigen Beamtenthums über „Büreau- oder Collegialverfassung" hatte sich von jeher in engen Gesichtskreisen bewegt. Die Hauptbestimmung der Gerichte im constitutionellen Staat, dem Einfluß der Parteien und der Parteiverwaltungen feste Schranken zu setzen, blieb in dem Maße unverstanden, daß man die französischen Entstellungen für eigentlich constitutionelle Fortschritte hielt (oben §. 11a.). Es gingen daraus folgende Formationen hervor:

1. Das ständige Einzelrichteramt, die für das tägliche Leben wichtigste Justizstelle, wird aufgehoben; statt dessen werden einzele Mitglieder des Kreisgerichts „durch den Justizminister commissarisch abgeordnet", Ges. v. 26. April 1851, Art. VII., in einer ungeeigneten, wechselnden Besetzung mit jüngeren Richtern.

2. Die collegialischen Kreisgerichte werden aufgelöst in eine I. und II. Abtheilung, in Spruchcommissionen von drei Richtern und commissarische Deputationen außerhalb, deren Mitglieder sich in einem stetigen Wanderungsprozeß befinden, deren Vorsitzende und Mitglieder theils vom Justizminister, theils von einer außerhalb stehenden Verwaltungsstelle ernannt werden, immer mit Ausschluß des Collegiums, unter dessen Namen die Entscheidungen ergehen.

3. Die Appellationsgerichte werden aufgelöst in Senate und in Spruchcommissionen von fünf Mitgliedern, deren Vorsitzende der Justizminister, deren Mitglieder das Präsidium ernennt, immer mit Ausschluß des Collegiums, in dessen Namen die Urtheile gesprochen werden.

4. Das Obertribunal ist aufgelöst in sogenannte Senate, deren Mit-

glieder nach der C.-O. v. 19. Juli 1832 der Justizminister nach einem kurzen Turnus ernennen soll.

In allen Instanzen wird diese flugsandartige Commissionsbildung verschlimmert durch Hülfsarbeiter, welche nach dem Ermessen einer vorgesetzten Verwaltungsstelle in kurzen Perioden abwechselnd eintreten.

Conservirt wird dagegen der vorlandrechtliche Begriff der „Justizbedienten", der die ganze Advocatur und Anwaltschaft zu einem Staatsbeamtenthum macht und durch die geschlossene Zahl dieser Stellen eine praktische werthvollere patronage bildet, als die Mehrzahl der etatsmäßigen Richterstellen. Mit der Gesammtmasse der alten und der neuen Richterstellen wird nun auch die ganze Advocatur zur freien Vergabung des „constitutionellen" Justizministers gestellt und das dürftig besoldete Richterpersonal auf die Bewerbung um eine auskömmliche Stelle bei dem Justizminister hingewiesen. Es entsteht dadurch eine Unruhe und Unstetigkeit in dem Personal, eine Gefahr des Mißbrauchs und des Parteieinflusses, für welche kein ähnliches Beispiel in einer anderen Gerichtsverfassung vorkommt.

Die Hauptwurzel dieser Verirrungen lag vor Allem in den büreaukratischen Gewöhnungen. Richterämter, Büreaubeamte, Polizeiämter, Rechtsanwaltschaft und vieles Andere vereinfachte sich für diese Vorstellungen zu gleichbedeutenden Begriffen von „Organisationen" und „Disciplinen." Man behandelte die Richterämter auch in den Kammerverhandlungen, als ob es sich um eine neue Einrichtung etwa einer Steuerbehörde handle. Folgerichtig für diese Beamtenvorstellungen wurde auch die „Disciplin" der Verwaltungsbeamten, der Büreaubeamten und der Richter auf ziemlich ähnlichen Fuß gesetzt, ohne zu bedenken, daß die Disciplin der Administrativbeamten nur eine Modification und Ermäßigung des Entlassungsrechts ist, welches nach der Bestimmung der Administration die normale Grundlage bildete, während für die Justiz das Umgekehrte gilt. Die Bestimmung der Richter und der Rechtsanwälte zur Beförderung gouvernementaler Kammerwahlen, besonders zur Beförderung der „Militairreorganisation", wurde dann von anderer Seite als selbstverständliche weitere Folge gezogen.

De lege ferenda handelt es sich darum, innerhalb der Reform von 1849 das Grundprincip des deutschen Gerichtswesens wieder herzustellen:

1. durch Herstellung des ständigen Einzelrichteramts für so große Bezirke, mit einer so hohen Competenz, mit so hohen Gehaltsetats, wie praktisch irgend ausführbar, um die dauernde Stellung dieses Personals zu ermöglichen.

2. Herstellung der collegialischen Kreisgerichte, in der Regel mehre Kreise umfassend, nicht größer und nicht kleiner, als um eine zum Spruchcollegium geeignete feste Civil- und Kriminalabtheilung zu bilden. Wo in großen Städten weitere Theilungen unvermeidlich sind, müssen sie durch ein Zusammenwirken von Präsidium und Collegium, von Obergericht und Untergericht gebildet werden, mit Ausschluß der centralen Verwaltungsstelle im constitutionellen Staat.

3. Herstellung der collegialischen Appellationsgerichte und des Obertribunals nach denselben Grundsätzen.

4. Herstellung der Unabsetzbarkeit der Richter durch Aufhebung des Disciplinargesetzes. Die Entlassung der Mitglieder der Appellationsgerichte und des Obertribunals ist auf die Fälle der ordentlichen Kriminaljustiz zu beschränken, wie dies selbst Napoleon III. als angemessen anerkannt hat. Ist für

das übergroße Personal der übrigen Richter ein Entlassungsrecht wegen einer absoluten körperlichen, psychischen oder moralischen Unfähigkeit wirklich nicht zu entbehren, so läßt sich aus den Erfahrungen Englands constatiren, daß solche Gründe sich gesetzlich formuliren lassen, und daß sie den ordentlichen Gerichten im ordentlichen Instanzenzug und im ordentlichen Verfahren anzuvertrauen sind.

Die Einführung einer Civiljury wird nach den Gewöhnungen der heutigen Gesellschaft unausführbar sein, außer etwa für das Gebiet der Schadensklage und als Surrogat des nothwendigen Eides. Die Hauptsache bleibt die Beseitigung des Unfugs der commissarischen Gerichtsbildung, welche unter der falschen Firma des Constitutionalismus importirt ist.

§. 58.

B. II. Der Organismus der Strafgerichte.

Gn. I. §. 118—124. II. § 34. 35. 59. 61. 63—65. 87.

Das System der Strafgerichte wird in den englischen Darstellungen von dem der Civilgerichte völlig getrennt, weil in der That die Kriminaljustiz durch ihre Verbindung mit der Friedensbewahrung einen sehr verschiedenen Entwickelungsgang genommen hat.

I. Die ordentliche Criminalgerichtsbarkeit war seit den Zeiten der Magna Charta in dem Richtercollegium der Kings Bench concentrirt. Mit dieser Amtseinrichtung verband sich aber der constitutionelle Grundsatz, daß die concreten Feststellungen der question of fact nicht durch das arbitrium des Beamten, sondern durch ernannte Gemeindeausschüsse erfolgen sollen. Es entwickelt sich daraus die Anklagejury, der Coroners Inquest, die kleine Jury in ihrer wohlerhaltenen Gestalt, — in weiterer Consequenz das Friedensrichteramt und das ganze System des selfgovernment (§. 8).

Die Verhandlungen in dem Plenum des Criminalcollegiums beschränken sich indessen auf jährlich sehr wenige, im Rechtspunkt schwierige Fälle, zu welchen dann eine jury aus der Grafschaft Middlesex zugezogen wird. Die Masse der Entscheidungen erster Instanz ist grundsätzlich auf das Einzelrichteramt gestellt in den Criminalassisen der Reichsrichter, denen seit 1360 die Friedensrichter mit einer concurrirenden Strafjustiz erster Instanz hinzutraten, nach folgendem System:

1. Die Criminalassisen der Reichsgerichte werden in der Regel jährlich zweimal in den Grafschaften abgehalten, verbunden mit den Civilassisen. Der vorsitzende Richter verhandelt und entscheidet dann im Namen der Kings Bench. Für die question of

fact wird die Dienstliste der jury vom Sheriff (Untersheriff) gebildet und geladen. Die Competenz der Criminalassisen erstreckt sich auf alle Verbrechen und Vergehen, welche im ordentlichen Verfahren zu entscheiden sind; es hängt von den Anträgen des prosecutor und von dem Ermessen des voruntersuchungsführenden Friedensrichters ab, ob die leichteren Fälle vor die nächste Criminalassise oder Quartalsitzung verwiesen werden.

2. Die Quartalsitzungen der Friedensrichter hatten bei ihrer Einsetzung eine concurrirende Gewalt mit den Assisen erhalten; die Praxis beschränkte sie jedoch auf leichtere Fälle. Diese Praxis ist jetzt zum Gesetz erhoben, und ihre Competenz für schwere Strafen und für 18 benannte Categorien von Verbrechen ausdrücklich ausgeschlossen; ihr Geschäftskreis ist jetzt ungefähr vergleichbar den französischen Correctionalgerichten. Auch hier besteht die Collegialverfassung nur dem Namen nach, da die Friedensrichter den Vorsitz, die Verhandlung und Entscheidung einem geschäftskundigen Collegen ausschließlich überlassen. In den Quartalsitzungen der Städte führt der vom König ernannte Recorder den Vorsitz nach Gesetz. Für die Hauptstadt wird eine gemischte Commission gebildet, welche die Stadtrichter für die City, die Reichsrichter für die umgebenden Grafschaften zu einem „Centralhofe" verschmilzt. Die jury wird in den Grafschaften vom Untersheriff, in den Stadtgerichten vom Gerichtsschreiber bestellt.

Gemeinschaftlich mit dem System der Civilgerichtsbarkeit ist die lebenslängliche, gesetzlich fixirte Stellung des Richterpersonals, die Stellung der korporativen Advocatur und der Anwaltschaft.

Als die dem Strafverfahren eigenthümliche Ergänzung schließt sich daran die Gestaltung der strafverfolgenden Organe, nicht als beamtete Staatsanwaltschaft, sondern als Rügepflicht, so daß der voruntersuchende Friedensrichter kraft seines Amts den Damnificaten, den Hauptzeugen oder eine sonst geeignete Person zur Uebernahme der Strafverfolgung mit Caution nöthigen kann.

Neben die Popularklage sind aber folgende Ergänzungen und Controllen gestellt:

a) Eine ergänzende Oberstaatsanwaltschaft, Attorney General und Solicitor General, mit der Befugniß, erhobene Anklagen durch ein nolle prosequi niederzuschlagen, sowie einzele wichtige Anklagen persönlich zu übernehmen. Bei fiscalischen und bei gewissen gewerblichen und Preßvergehen ist nach Specialgesetzen eine

Strafverfolgung nur „im Namen" der Oberstaatsanwaltschaft, also mit deren Zustimmung zulässig. Ergänzend für fiscalische Strafverfolgungen und Amtsvergehen besteht ein General-Fiscal beim Court of Exchequer, bei dem Finanzministerium, und ein Coroner bei der Kings Bench.

b) Für ungewöhnliche Todesfälle und Brandstiftungen dient der Coroner als ständiger Ortsbeamter der Voruntersuchung und Strafverfolgung mit Zuziehung einer Untersuchungscommission (jury) aus den nachbarlichen Einsassen.

c) Eine ergänzende Criminalverfolgung von Amtswegen, information, d. h. Amtsvergehen und gewisse gemeingefährliche misdemeanors kann die Kronanwaltschaft oder der Büreauchef der Kings Bench unmittelbar an Richter und jury bringen, ohne einen Vorspruch der Anklagejury einzuholen.

Abgesehen von dieser engbegrenzten Ausnahme, findet eine Vorprüfung der Anklage durch die große jury statt, welche in der Weise der normannischen Untersuchungs-Commissionen nach einer hastigen, nicht öffentlichen Verhandlung die Anklage zuläßt oder zurückweist.

II. Die jurisdictio extraordinaria in heutiger Gestalt bildete sich durch die Gesetzgebung seit dem XVI. Jahrhundert, welche immer massenhafter den Friedensrichtern eine summarische Strafgerichtsbarkeit in den Gebieten überwies, in welchen das Grundsystem der Jury sich practisch nicht durchführen ließ. Es waren dies die Geschäfte der Voruntersuchung, des Polizeirichteramts und die durch das System der Ordnungsstrafen und Polizeiresolute zu handhabenden Acte der Obrigkeit.

1. Das Voruntersuchungsamt ist durch die Praxis nach Analogie des ordentlichen Strafverfahrens gebildet. Der Geist des selfgovernment, die Oeffentlichkeit der Geschäfte, und die populare Anklage haben das Verfahren im Ganzen tüchtig und so gleichmäßig entwickelt, daß dasselbe in der Voruntersuchungsordnung von 1848 11 et 12 Vict. c. 42 mit 33 Formularen consolidirt werden konnte.

2. Das Polizeirichteramt umfaßt nach heutiger Criminalstatistik alljährlich ungefähr 400,000 Fälle, etwa die zwanzigfache Zahl der vor Richter und jury verhandelten. Das Verfahren ist in vereinfachten Formen den ordentlichen Strafgerichten nachgebildet, daher grundsätzlich öffentlich, neuerdings codificirt in der Polizeiproceßordnung von 1848, 11 et 12 Vict. c. 43 mit 37 Formularen,

größerentheils übereinstimmend mit der Voruntersuchungsordnung. — Die dazu nothwendige police judiciaire ergiebt sich:

3. aus der Verbindung des Polizeirichter- und Voruntersuchungsamts mit der ständigen Kreisverwaltung nach dem System des selfgovernment, — in welchem zugleich die untere Amtsordnung durch das Polizeirichteramt erhalten wird. Durch diese Verbindung der Functionen in zahlreichen, überall gegenwärtigen Amtsstellen, in der Durchführung des Systems der Ordnungsstrafen und der Polizeiresolute fand sich die in Abschn. V. entwickelte Möglichkeit, die Polizeiverwaltung auf gerichtliche Formen in den gerichtlichen Instanzenzug zu bringen, und mit allen wesentlichen Garantien der Gerichtsverfassung zu umgeben. Die zweckmäßige Vertheilung der Friedensrichtergeschäfte, die durch Gesetz und Praxis gebildeten Geschäftsformulare, die Zuziehung eines Anwalts als Protocollführer, die einfache typische Form der mündlichen Verhandlung haben das Problem gelöst, eine gelenkige, prompte Polizeiverwaltung mit den Grundsätzen und Formen einer Gerichtsverwaltung zu verbinden.

Das Justizministerium für das Gesammtgebiet der Strafjustiz bildet in gewissem Sinne der Minister des Innern mit den Gewalten, welche aus der alten Verbindung von Friedensbewahrung und Strafgericht hervorgegangen sind (§. 44). Dies Criminaldepartement der Justiz umfaßt eine Reihe von Anstellungsrechten, Regulativgewalten über den Ansatz der Criminalkosten, sowie die Ausübung der Prärogative der Begnadigung, auf welche im Gebiet der administrativen Controllen (§. 59) zurückzukommen ist.

Der nothwendige Uebergang aus dem Inquisitionsprozeß in den öffentlich-mündlichen Anklageprozeß war in Deutschland ausführbar mit vollständiger Beibehaltung unseres Grundsystems der ständigen Strafgerichte. Statt diesen Uebergang zu machen, verlor sich die preußische Justizverwaltung (von Kamptz) während der Jahre 1817—1840 in einen sinnlosen Kampf gegen die Institutionen und die Juristen der Rheinprovinz, um sich 1848 in einer socialen Sturm- und Drangperiode übereilte Reformen aufdringen zu lassen. Die soliden Institutionen unserer Gerichtsverfassung nahmen durch eine verkehrte Nachahmung des Fremden folgende Verbildungen auf:

I. Die commissarische Bildung des Richteramts, parallel der schon oben erörterten Auflösung der Civilgerichte. Daß bei der Reform von 1849 Patrimonialgerichte und privilegirte Gerichtsstände verschwinden, Obertribunal, Appellations- und Kreisgerichte gleichförmig gebildet werden mußten, ergab sich aus der Lage der Verhältnisse von selbst. Anstatt aber die neuen Behörden nach dem System der Land- und Stadtgerichte und der Oberlandesgerichte zu bilden, wurden:

1. Die Kreisgerichte aufgelöst in commissarische chambres correctionelles und chambres de conseil, so daß der Justizminister oder eine außerhalb

stehende Verwaltungsstelle, mit Ausschluß des Collegiums, 3 Richtercommissarien ernennt, welche mit zwei gegen eine Stimme über Schuld und Strafe entscheiden sollen.

2. Die Appellationsgerichte werden ebenso in chambres von 5 Mitgliedern aufgelöst, mit Ausschluß jeder Betheiligung des Collegiums, so daß der Justizminister den jedesmaligen Vorsitzenden des Kriminalsenats und der Spruchabtheilungen bestimmt.

3. Als Kassationshof erscheint eine Commission von 7 Mitgliedern des Obertribunals, welche der Justizminister (K.-O. v. 19. Juli 1832) nach einem kurzen Turnus ernennen soll.

4. Einer Commission von 10 Mitgliedern des Kammergerichts, welche der Justizminister ernennt, wird das Prädikat Staatsgerichtshof beigelegt.

Verschlimmert wird dies System in allen Instanzen wiederum durch die „Hülfsarbeiter."

Für die Strafanwendung widerspricht diese Mißbildung dem ersten Grundsatz der gerechten d. h. gleichmäßigen Strafabmessung innerhalb unseres weiten Strafrahmens, welcher durchweg auf ein ständiges Richterpersonal berechnet ist. Für die Schuldfrage ist der endgültige Schuldspruch mit zwei gegen eine Stimme die bequemste, aber die unzuverlässigste Weise in mündlichem Prozeßverfahren ohne Beweisregeln. Die Bezeichnung dieser Gerichte als Obertribunal, Appellationsgericht, Stadtgericht ist eine unberechtigte; denn man darf eine Anzahl Commissarien nicht im Namen eines Gerichtscollegiums Recht sprechen lassen, wenn man das Collegium selbst grundsätzlich von jeder Theilnahme an der Bestimmung dieser Personen ausschließt. Je größer der Gerichtshof, je größer also die Bedeutung der Justizstelle für eine ständige Rechtsprechung ist, um desto vollständiger geht die Auseinanderreißung der Collegialverfassung vor sich. Je größer das in chambres aufgelöste Collegium, um so mehr verliert auch der Vorsitzende die richterliche Mitthätigkeit, folgeweise die richterliche Stellung, und wird zu einer außenstehenden Verwaltungsstelle.

II. Die Verbildung des Geschworeneninstituts, für welches der gute Wille nnd die Intelligenz in Deutschland mehr vorhanden waren, als in irgend einem anderen europäischen Lande, mehr als in England selbst. Auch hier ist von der englischen Einrichtung, die man nachbilden wollte, jedes Glied verschoben.

1. Die Bildung der Urliste ist zur Abgrenzung der persönlichen Dienstpflicht im selfgovernment bestimmt — von Hause aus identisch mit den Wahllisten, unter Streichung der befreiten Categorien und der Inkapacitäten. Das preußische Dreiklassen- und mittelbare Wahlsystem ergab die naheliegende Abgrenzung so, daß die erste und zweite Steuerklasse den Geschworenendienst durchschnittlich zu leisten vermag, die dritte Klasse durch Repräsentation ihr entsprechendes Contingent von ein Drittel der Urlisten stellen kann. Statt dessen griff man zu einem hohen grundsatzlosen Census und zu der französischen Idee, durch äußere Merkmale die Charakter- und Bildungsstufe gesetzlich bemessen zu wollen (sogenannte Capacitäten).

2. Die Dienstliste ist dazu bestimmt, die individuellen Eigenschaften der Bildung und des Charakters zu berücksichtigen, zur Auswahl der meliores et discretiores de vicineto, welche das englische Mittelalter dem Sheriff übertrug. Der Kreisgerichtsdirector, welcher gerade die richterliche Stellung und gerade die Bekanntschaft des Personals besitzt, auf die es hier ankommt, wurde in-

dessen bei Bildung der preußischen Jury vorsichtig bei Seite gelassen, und dafür der Landrath und Regierungspräsident (Polizei-Präsident) eingeschoben, welche in dem deutschen Gerichtswesen mit der Justiz nichts zu schaffen haben.

3. Bei der Ausloosung und Recusation der Geschworenen wurde das leichtfertige französische System an die Stelle des gewissenhaften englischen gesetzt, welches sich jederzeit auch als einfacher und praktischer bewährt hat.

III. Verbildung des Einzelrichteramts und der Voruntersuchung:

1. Durch Aufhebung des ständigen Polizeirichteramts. An die Stelle der stehenden Einzelrichter werden Mitglieder des Kreisgerichts „durch den Justizminister kommissarisch abgeordnet" (Ges. v. 26. April 1851), d. h. an der Stelle, wo das Richteramt unmittelbar die Rechtscontrolle der Polizei zu bilden hat, wird ihm die Ständigkeit genommen.

2. Losreißung des Voruntersuchungsamts vom Einzelrichteramt. Die altherkömmliche Decentralisation, welche selbst für die schwersten Straffälle aus guten Gründen den Lokalgerichten die Voruntersuchung übertragen hatte, wird ersetzt durch den französischen juge d'instruction, d. h. einen periodisch ernannten Commissarius, unter Requisition (Decernat) der Staatsanwaltschaft. Der angegebene Grund, daß in dieser Centralisation die Technik der Untersuchungsführung besser erlernt werde, verräth unwillkürlich die Wahrheit, daß diese Gesetzgeber die geheime Inquisition des Vorverfahrens zur Hauptsache machen wollten, daß Material und Plan fertig sein sollen, ehe das Drama der öffentlich-mündlichen Verhandlung beginnt. Eben darauf beruht:

3. die Verbildung der Voruntersuchung überhaupt. Als möglichst einfache Information für den Anklagebeschluß, und für den Gang des Hauptverfahrens nimmt sie in öffentlich-contradictorischer Verhandlung eine unbefangene Gestalt an, welche keiner umständlichen Controllen bedarf. Sie erzeugt durch die Local- und Personalkenntniß des Voruntersuchungsrichters, durch öffentliche Heranziehung der Theilnahme des Publikums an Verfolgung der Spuren des Verbrechens die praktische Ueberlegenheit der englischen Kriminalpolizei über die französische und deutsche. Die richtigen Grundsätze des Hauptverfahrens müssen überhaupt auch die richtigen Grundsätze des Vorverfahrens sein; beide waren auch in Deutschland von jeher gleichartig. Statt dessen wurde hier in den mündlichen Strafprozeß ein geheimer schriftlicher Inquisitionsprozeß mit einer weitläufigen, großentheils ziellosen Schreiberei eingefügt. Die Beamtenwelt konnte sich von der liebgewonnenen Weise nicht trennen; die gelehrte Welt war zu sehr beschäftigt mit tiefsinnigen Untersuchungen über das Wesen und die wahren Consequenzen des „Anklageprincips" und des „Untersuchungsprincips"; und so blieb in der Hauptsache Alles in den gewohnten Geleisen.

IV. Die Verbildung der Parteiorgane des Strafprozesses. Die Strafverfolgung wird vom Richteramt abgelöst; die Popularklage, welche in Form der „Denunciation" dem deutschen Strafrecht zu Grunde liegt, als Ausdruck der absoluten Geltung der Rechtsordnung (der absoluten Strafrechtstheorien) kurzweg aufgehoben; die Strafverfolgung in „Staatsanwälten" monopolisirt, mit diesen zur Disposition der zeitigen Minister gestellt und damit direct in das Parteiwesen des constitutionellen Staats hineingeworfen (§. 41). Nicht einmal für Polizeicontraventionen begnügte sich dieser Fanatismus der Centralisation mit der hergebrachten Denunciation, sondern formirte daraus eine com-

missarische Polizeianwaltschaft mit dem Anklagemonopol zur Disposition der zeitigen Verwaltung. Anstatt aber die Strafverfolgung in ihrer einfachen Bedeutung als höheres Amt der Polizeiverwaltung anzuerkennen, wurde die ganze Verwirrung, welche in der romanischen Grundauffassung von imperium und jurisdictio den Staatsanwalt zu einer „Magistratur" und einem „Gesetzeswächter" macht, in unser Gerichtswesen importirt.

Um so dringender erschien das Bedürfniß, der bevorzugten öffentlichen Anklage eine freimüthige, lebendige, schlagfertige Vertheidigung in einer zahlreichen corporativ gestalteten Advocatur gegenüberzustellen. Allein an diesem Punkt, der die Beamteninteressen berührte, ließ man die alten Assistenzräthe und Justizcommissarien ungestört fortleben, d. h. das Monopol der localisirten Amtsanstellung unter dem Vergabungsrecht des Justizministers. Da ihre geringe Zahl nicht ausreichte, um dem heutigen Bedürfniß der Rechtsconsulenz und Anwaltschaft im Civilprozeß zu genügen, so konnte die Vertheidigung im Strafverfahren nur zu einer ungern übernommenen, flüchtigen Nebenbeschäftigung werden. Die Gesetzgebung war nur darauf bedacht, ihre Ergänzung von anderer Seite her ängstlich zu beschränken und den Defensoren eine unpraktische, unannehmbare Gebührentaxe zu setzen.

Alles was der deutschen Gerichtsverfassung ihren Werth und Halt giebt — die Stetigkeit, die Unabhängigkeit von wechselnden Verwaltungs- und Parteiansichten, — die richtige Einschiebung des selfgovernment durch die jury — ist in diesen Einrichtungen zum hohlen Schein geworden, welcher Justiz und Verwaltung zugleich verdirbt.

De lege ferenda handelt es sich heute darum, den Anschluß an die deutsche Gerichtsverfassung nachzuholen:

1. durch Herstellung der Collegialverfassung der Gerichte nach demselben System wie für das Civilverfahren: also ständige Kreisgerichte und ständige Senate an Stelle der chambres correctionelles und chambres de conseil, Verbindung der cour d'assises mit dem stehenden Kreisgericht (unter periodischem Wechsel des Vorsitzes), Bildung des Cassationshofes aus einem ständigen Senat des Obertribunals.

2. Bildung des Schwurgerichts nach dem englischen System, welches durch fünfhundertjährige Erfahrung den Anspruch auf Nachbildung hat, im Gegensatz der haltlosen französischen Experimente.

3. Herstellung des ständigen Einzelrichteramts als Polizeirichteramt, gesetzlich verbunden mit dem Voruntersuchungsamt, welches in seiner wirklichen Bestimmung der gelehrte deutsche Richter gewiß ebenso sicher zu führen vermag, wie es jeder englische Friedensrichter führt. Die Centralisation dieser Functionen in einem juge d'instruction, Staatsprokurator, Generalprokurator und einer police judiciaire sind unzulässige Einrichtungen im constitutionellen Staat, in welchem sie die Rechtscontrollen der Administration aufheben und einen illegitimen Parteieinfluß an der unzulässigsten Stelle schaffen. Localisirung des Polizeirichteramts, Decentralisation der Strafverfolgung, der Gerichts- und der Präventivpolizei bilden den möglichen Halt gegen das Zerfließen der modernen Gesellschaft in den Polizeistaat.

4. Strafverfolgung durch ein concurrirendes System der Strafanklage durch Beamte des Staats und des selfgovernment (§. 41), und Be-

schaffung des nothwendigen Personals für die Vertheidigung durch eine nichtbeamtete freie Advocatur (§. 65).

Der archimedische Punkt des constitutionellen Staats — die Aufrechterhaltung der Rechtsordnung und des individuellen Rechts neben der allumfassenden Macht der Kammern, — ruht in der Einschiebung des selfgovernment. Die Gerichtscollegien sind dann wieder hinter die ständigen Körper des selfgovernment gestellt zur Handhabung der Rechtskontrolle über deren Competenz und über die wichtigsten Fragen der Gesetzesauslegung. Das englische System vereinfacht dies Verhältniß, indem es in den Friedensrichtern Justiz und Verwaltung identificirt, in durchgreifendem Unterschied von unserem Grundsystem. Auf dem Continent bedurfte es in der That einer systematischen „Trennung von Justiz und Verwaltung", ohne welche die Gerichtsverwaltung, in das formlose System der Polizei hineingezogen, in der Allgewalt des Beamtenthums jeden Halt verloren hätte. In England hat die Verbindung der beiden Seiten der Staatsthätigkeit den umgekehrten Erfolg gehabt, das Polizeidecernat zu einem Richteramt in öffentlich contradictorischer Verhandlung zu erheben, und mit den Garantien einer gesetzlichen Formulirung und des Gerichtswesens zu umgeben. Die Controllen dieses Polizeidecernats durch Zuziehung eines Gerichtsschreibers, contradictorische öffentliche Verhandlung mit correctem Beweisverfahren, Zuziehung des zweiten Friedensrichters in den bestimmten Fällen, die Appellation an die Quartalsitzungen zu öffentlicher Verhandlung nach gleichen Grundsätzen, die Controllinstanz der Reichsgerichte gewähren in dieser Verbindung wohl unstreitig größere Garantien eines Rechtsstaats, als unsere „Trennung von Justiz und Verwaltung", welche die ganze Polizei mit vielen andern Gewalten endgültig in die Hände eines constitutionellen Ministers legt, vermittelt durch die geheimen Berichte administrativer Zwischeninstanzen, in der thatsächlichen Feststellung beruhend auf der Anzeige eines Gensdarmen. — Dennoch wird jeder praktische Versuch ergeben, daß die auf der Verbindung von Justiz und Verwaltung beruhenden Formationen des selfgovernment sich nicht auf den Continent übertragen lassen, daß unsere Reform an den vorhandenen Zustand anknüpfen muß, daß es sich für uns also um Ergänzung unseres Verwaltungssystems durch Einrichtungen nach Grundprincipien des selfgovernment handelt. Nur in der Weise einer vorläufigen Straffeststellung durch die Kreisämter wird für uns eine Verbindung im Gebiet der Uebertretungen möglich sein.

§. 59.

C. Die Controlle der Gerichtsverwaltung.

Gn. I. §. 118, 124, 125, 73.

Der Gerichtsorganismus hat seine eigenartige Gestalt erhalten, um als die rechtliche Controllinstanz neben allen übrigen Organen der Staatsgewalt zu stehen. Die Grenzlinien zwischen Gesetz (common law) und Regulativ ergeben die Scheidelinien, innerhalb welcher

1. die Civilgerichte das ganze Privatrecht unabhängig von der Ministerverwaltung stellen, mit Einschluß der Civilklagen gegen Beamte in Fällen der formellen Competenzüberschreitung;

2. die Criminalgerichte die absoluten Gebote der Rechtsordnung erzwingen, unabhängig von der zeitigen Ministerverwaltung, einschließlich auch der Amtsverbrechen;

3. die Polizeigerichte den Gang der Verwaltung regeln, soweit dieser auf das System der orders und convictions zugeführt ist; die „summarische Jurisdiction" in diesen Fällen ist nur ein auf feste Regeln und Prozedurformen zurückgeführtes Zwangsrecht gegen executive Beamte und Private.

Die Gerichte bedürfen allerdings auch ihrerseits einer Controlle der Centralverwaltung, welcher sich kein Theil des Staatsorganismus entziehen kann. Diese Controlle beschränkt sich aber auf die gehörige Besetzung durch königliches Ernennungsrecht (patronage), Regelung des Büreau- und Etatswesens und andere Funktionen, welche nur die äußere Ordnung, nicht die durch die Ständigkeit des Personals garantirte Rechtsprechung betreffen. Der einheitliche Staatswille kommt auch in den Gerichten zu seiner Geltung: dieser Staatswille geht aber dahin, daß die streitigen Fragen, welche einmal den Gerichten zur Entscheidung überwiesen sind, unabhängig von den Ansichten der zeitigen Centralverwaltung, unabhängig auch von der persönlichen Meinung des Monarchen im einzelen Fall entschieden werden sollen. Administrative und Parlamentscontrollen treten daher vergleichsweise zurück gegen die aus der Gerichtsverfassung selbst herausgebildeten Controllen.

I. Die administrative Controlle der Gerichte liegt in dem Lordkanzler und in dem Minister des Innern, welche als die beiden Justizminister bezeichnet werden können.

Der Lordkanzler war im Mittelalter, als der gelehrte Cabinetsrath des Königs, ein Hauptminister der Civilverwaltung geworden. Aus dem ursprünglich clericalen Amt wurde seit der Reformation ein technisch-juristisches, in welchem der große Umfang der eigenen Jurisdiction und der altherkömmliche Vorsitz im Oberhaus den Grundcharakter des hohen Richteramts mehr hervortreten ließ, als den eines politischen Ministers. Seit dem 18. Jahrhundert ist das Kanzleramt allerdings in den Wechsel der Parteiministerien eingetreten, der wegen der Anstellungsrechte, der Etatsbewilligungen und des Zusammenhangs vieler Einzelgeschäfte mit dem Ministerrath unvermeidlich wurde. Man fand indessen in dem hergebrachten Verhältniß keinen unlösbaren Widerspruch, da die Corporationsverfassung der Advocatur die Parteisysteme in gleicher Achtung vor dem bestehenden Rechte vereint, da von alters her die Stellung des Advocaten

und Anwalts mit dem Richteramt für vereinbar galt, vor Allem aber, weil die Funktionen dieses Justizministers auf folgendes sehr geringe Maß beschränkt sind:

1. Die Anstellung des Personals der Oberrichter bei den Gerichtshöfen des gemeinen Rechts, den Billigkeits- und Specialhöfen. Beschränkt ist diese patronage indessen durch das gesetzliche Erforderniß einer fünfzehn-, zehnjährigen ꝛc. Praxis, durch die sehr eng gestellte Auswahl aus einem kleinen Kreise hervorragender Advocaten, sowie durch den Grundsatz, daß eine Beförderung, Gehaltserhöhung und Ehrenverleihung für die Richter nicht stattfindet. Das Anstellungsrecht beschränkt sich auch nur auf die richterlichen Personen, auf die Commissioners und Büreauvorsteher der aus der Kanzlei abgezweigten Behörden und auf die ständigen Obersecretäre, während das Büreaupersonal von den Präsidenten der Gerichtshöfe ernannt wird.

2. Die Commissions der Friedensrichter und die Ernennungsdecrete der gewählten coroners werden vom Lordkanzler unter dem großen Siegel ausgefertigt. Es ist dies indessen mehr ein Formalact. Nur bei der Entlassung der Friedensrichter und coroners, sofern es dazu käme, würde dem Lordkanzler ein materielles Entscheidungsrecht zustehen.

3. Ertheilung der höheren Würden des Queen's Counsel und Sergeant-at-law innerhalb der Advocatur. Die letztere ist indessen durch ein Vorschlagsrecht der Reichsrichter bedingt, die Erstere gilt als eine Ehrenauszeichnung im Beruf, zu welcher die freie Concurrenz, die Meinung der Advocateninnung, mit einem Wort die Notorietät, die geeigneten Personen bezeichnet.

4. Ausfertigung der Commissions zur Abhaltung der Grafschaftsassisen, wobei aber die Designirung der Präsidenten für die einzelen Bezirke nach Herkommen in einer collegialischen Versammlung der Richter erfolgt. Auch die Vertheilung des Decernats und der Audienztermine erfolgt so, „wie die Richter es untereinander verabreden werden", 1 Will. IV. c. 70.

Die überwiegend richterliche Stellung des Lordkanzlers und der genossenschaftliche Innungsgeist des englischen Juristenthums desavouiren in diesem Gebiet ein parteimäßiges Verfahren: wie denn auch thatsächlich gerade in neuester Zeit die Richterernennungen vielfach aus hervorragenden Advocaten von anerkannter Gegenparteistellung erfolgt sind. Die Ausfertigung der commissions zur Abhaltung der Assisen ist zu einem Formalact geworden. Alles sonstige Personal

ist durch die Gerichtsverfassung ständig bezeichnet, eine wechselnde Commissionsbildung seit der Periode der Stuarts überhaupt vermieden. — Ein neues Verhältniß ist allerdings durch die sechszig neuen Kreisgerichte und andere neue Richterämter entstanden, welche zu zahlreich und nicht bedeutend genug waren, um darauf den verfassungsmäßigen Grundsatz auszudehnen, daß die Richter nur „auf Addresse der beiden Häuser des Parlaments“ vom König zu entlassen sind. Da man ein Entlassungsrecht nicht ganz entbehren zu können glaubte, so hat die neue Gesetzgebung es dem Lordkanzler beigelegt, aber nur (1) mit gesetzlicher Formulirung der Gründe, inability, Alter, Krankheit ꝛc., welche mit der politischen Parteistellung nichts gemein haben; (2) nach Verhandlung in den hergebrachten gerichtlichen Formen in voller Oeffentlichkeit und Unbefangenheit. Die richterliche Stellung des Lordkanzlers hat sich dabei soweit bewährt, daß bisher der Verdacht einer Handhabung nach politischen Gesichtspunkten in England noch niemals erhoben ist. Es ergiebt sich aber an diesem Punkt, warum man Bedenken getragen hat, dem Lordkanzler irgend welche weitere Gewalten eines Justizministers zu übertragen, um seine Doppelstellung nicht noch schwieriger zu machen, als sie bereits ist. Die massenhaften Organisationen der neuesten Zeit schlossen sich vielmehr an die zweite Amtsstelle an.

Als zweiter Justizminister erscheint neben dem Lordkanzler der Minister des Innern wegen der alten Verbindung von Criminaljustiz und Polizeiverwaltung. Die parlamentarische Regierungsweise machte aber auch der Etatsfragen wegen eine Vertretung der Justiz im Unterhause nöthig, welche der Lordkanzler als Präsident des Oberhauses nicht übernehmen konnte. Es erklärt sich daraus, warum alle neueren Zweige und Reorganisationen der Justiz vorzugsweise vom Minister des Innern vertreten werden in folgenden Funktionen:

a) Ernennung der Friedensrichter unter Mitwirkung des Lordkanzlers auf Vorschlag des Lordlieutenants der Grafschaft; im Anschluß daran die Ernennung der besoldeten Polizeirichter und der städtischen Recorders.

b) Ernennung der neuen Kreisrichter, unter Mitwirkung des Lordkanzlers. Auch hier ist die Ernennung des Büreau- und dienenden Personals den Dirigenten der Gerichte überlassen.

c) Das Ernennungsrecht des Polizeipräfecten der Metropolis, die Bestätigung des Polizeidirectors der City von

London, der Chief Constables und Head Constables für die besoldete Grafschafts- und Stadtpolizei.

An diese patronage reiht sich sodann ein nicht unbedeutender Kreis wirklicher Administration an, welcher aus der Verbindung der Polizeigewalt mit der Criminaljustiz hervorging:

1. Die Begnadigungsinstanz. In der älteren Praxis ging dieselbe durch die Königin im Rath, und die Begnadigung wurde unter dem großen Siegel, also unter Mitwirkung des Lordkanzlers ausgefertigt, was nach 6 Geo. IV. c. 25 nicht mehr erforderlich ist. Wenn in dem Begnadigungsgesuch wesentliche nova angegeben sind, so wird es ohne Ausdruck einer Meinung dem Richter zur Berichterstattung übersandt; nicht selten conferirt auch der Minister mit dem Richter über die Lage des Falls.

2. Die Direction der Strafverfolgungen, als Theil der Friedensbewahrung, welche mit Concurrenz des Finanzministers und anderer Departementschefs und mit Beirath des Attorney General und Solicitor General als Rechtsconsulenten des Ministeraths geübt wird; übrigens unter grundsätzlicher Anerkennung des Rechts jeder Ministerverwaltung, die Erhebung der Anklage zu beschließen.

3. Für die Strafvollstreckung ist der Minister die Centralstelle der Staatsgefängnisse und die Aufsichtsinstanz für die Grafschaftsgefängnisse.

4. Regulativinstanz für den Ansatz und die Auszahlung der Criminalkosten, Auslagen und Entschädigungen des prosecutor, der Anwälte und der Zeugen, — ein Verhältniß, welches aus der Uebernahme der Criminalkosten aus Staatsfonds hervorgegangen ist. Die Kostenfestsetzung im einzelen Fall erfolgt jedoch durch Decretur der Friedensrichter unter Controlle des Finanzministeriums.

Der Minister des Innern bildet also ein Criminaldepartement der Justiz, verbunden mit dem Ministerium des Innern und der Polizei. Im laufenden Gange der Justiz ist aber der Ministerialinstanz keine Einwirkung gestattet; selbst wegen Justizverweigerung und -verschleppung ist die Oberinstanz bei den Reichsgerichten durch Certiorari und Mandamus. Die für den Gang der Rechtspflege nothwendige Ordnungsstrafgewalt üben die Gerichtsbehörden (Courts) selbst gegen Unterbehörden, Beamte und Private. So analog der Geschäftsgang des Justizdepartements von der Seite des Anstellungs-, Etats-, Büreau- und Sportelwesens den übrigen Verwaltungsdepartements erscheint, so sorgfältig hat die englische Orga-

nisation sich gehütet, die persönliche Stellung des Richteramts in das System der Regulative und Reglements hineinzuziehen.

II. Die Rechtscontrolle der Gerichtsverwaltung liegt hiernach in dem gegenseitigen Verhältniß der Gerichte selbst, getrennt von der Ministerverwaltung ebenso wie von den Parlamentsparteien. Dies Verhältniß, durch welches die rechtliche Möglichkeit einer parlamentarischen Regierungsweise an erster Stelle bedingt ist, hat sich seit 1688 Hand in Hand mit der neueren Parlamentsregierung consolidirt und abgeschlossen. Alles, was nach der Entwickelung des öffentlichen und Privatrechts auf Entscheidung streitiger Rechts- und Gesetzesfragen (jurisdiction) hinausläuft, hat in den einzelen Gebieten der Staatsverwaltung seine Stelle in permanenten obrigkeitlichen Aemtern, im Friedensrichteramt oder in den ordentlichen Gerichten, im ordentlichen Instanzenzug oder durch ein ergänzendes Controllrechtsmittel gefunden.

1. Der ordentliche Instanzenzug von den Friedensrichtern an die Quartalsitzungen und Reichsgerichte, von den Kreisgerichten an die Reichsgerichte, von den Reichsgerichten an die Mittelinstanz der vereinigten Senate und von da an das Oberhaus, ist in jedem Gebiet des Privatrechts und der Verwaltung Gegenstand besonderer Erwägung und Begrenzung geworden. Die Bestimmung der Rechtsmittel ist grundsätzlich auf die question of law beschränkt; für die question of fact ist im ordentlichen Verfahren die jury bestimmt, gegen deren Spruch kein sachliches Correctiv zu finden ist. Gegen die Urtheile der Gerichtshöfe der common law giebt es daher nur eine Cassationsinstanz durch writ of error. Auch die Neubildung eines Court of Appeal etc. in 1 Will. IV. c. 70; 11 et 12 Vict. c. 78 läuft nur darauf hinaus, zweifelhafte Rechtsfragen vor die vereinigten Senate der Reichsgerichte zu bringen. Das englische System der Rechtsmittel erscheint demgemäß dürftig und fragmentarisch, verglichen mit dem deutschen. Nur die jurisdictio extraordinaria des Lordkanzlers und der Specialgerichte gewähren eine volle Appellation im Sinne des römisch-canonischen Prozesses. Auch bei der Appellation an die Quartalsitzungen der Friedensrichter ist in einigen Fällen auf die thatsächlichen Streitfragen zurückzukommen. Die eigentliche Garantie für die thatsächliche Feststellung fand man aber in öffentlich contradictorischer Verhandlung, mit eidlichem Zeugenverhör und einer von beiden Parteien controllirten Beweisaufnahme, gleichmäßig in Justiz und Verwaltung.

2. Das System der außerordentlichen Rechtscontrol-

len durch Abberufungsrecht und Justizmandate, writ of certiorari, mandamus, quo warranto, habeas corpus ist überwiegend als Regulator des Verwaltungsrechts gebildet und in jedem Gebiet nach seiner Natur und nach dem Bedürfniß erwogen in vielen hundert Einzelgesetzen.

3. Das ergänzende System der Beamtenverantwortlichkeit wird nach dem leitenden Grundsatz gehandhabt, daß die civile Regreßklage nur für Fälle der formellen Competenzüberschreitung, die Criminalanklage nur für vorsätzliche Amtsmißbräuche aus corrupt, partial, oppressive motives bestimmt ist.

4. Die ergänzende strafrechtliche Verantwortlichkeit der Minister fällt in das Gebiet der extraordinaria jurisdictio, und behält nach Ausbildung der Rechtscontrollen in den einzelen Gebieten des Verwaltungsrechts kaum noch einen anderen practisch möglichen Gegenstand übrig, als Ueberschreitungen der Staatsverwaltung durch Verordnungs- und Regulativrecht in das Gebiet der Gesetzgebung und strafbare Handlungen in Ausübung der auswärtigen Prärogative.

Mit der reifen Entwickelung des Verfassungs-, Verwaltungs-, Straf- und Privatrechts ist das Gesammtgebiet der Thätigkeit der Obergerichte trotz der althergebrachten Centralisation sehr zusammengeschmolzen. Es mag nochmals daran erinnert werden, daß nach vierjährigem Durchschnitt die Controlljustiz sich auf jährlich 81 writs of certiorari, 22 writs of mandamus, 5 informations quo warranto, 44 writs of habeas corpus, 4 informations ex officio beschränkt, daß die gesammte Appellationsinstanz der Quartalsitzungen jährlich ungefähr 60 Fälle, die Cassationsinstanz beim Oberhause jährlich ungefähr 50 Fälle umfaßt, die letzteren einschließlich der Jurisdiction über Schottland und Irland.

III. Die Controlle des Parlaments hatte eine weitgehende und wechselnde Bedeutung im Mittelalter, wo die Parlamente in ihrer ersten Gestalt zugleich den höchsten „Rath des Königs" für Staatsgeschäfte und den höchsten Gerichtshof bildeten. Seit der Consolidirung der jurisdictio ordinaria und extraordinaria schmilzt ihr Gebiet zusammen. Alle Gerichtsbarkeit erster Instanz (original jurisdiction) geht auf ständige Gerichtsstellen über, unter Vorbehalt einer höchsten Controlle. Nach manchem Streit beschränkt sich diese höchste Controlljustiz auf den ernannten, ständigen Körper des Parlaments, das Oberhaus, mit großer Continuität in Formen und Grundsätzen. Es wird dabei fortdauernd anerkannt, daß diese Recht-

sprechung nicht ein Standesrecht der Pärie, sondern ein aufgetragenes Recht der Krone bildet, daß also der Kronanwalt zur Einbringung der Berufung seine Zustimmung geben muß, welche nur in Civilrechtsstreitigkeiten durch die neue Proceßordnung weggefallen ist. Mit dieser Maßgabe bildet das Oberhaus noch heute den obersten Cassationshof des Reichs gegen Urtheile der vereinigten Senate der Reichsgerichte (jährlich etwa 5 Fälle), des Kanzleihofes (jährlich etwa 15 Fälle), des Ehegerichts (jährlich ein Paar Fälle), der schottischen und irischen Gerichtshöfe (jährlich etwa 27 Fälle). Es gilt dabei als Gebot der Schicklichkeit, daß der Ausspruch des Urtheils den Law Lords, d. h. den Pärs mit oberrichterlicher Qualification ausschließlich überlassen wird. Das höchste Gericht des Reichs ist also in der Wirklichkeit ein ständiges vom König ernanntes Beamtengericht nach den Grundsätzen der jurisdictio ordinaria; nur ist das Personal dieser Oberrichter dem erblichen Reichsrath incorporirt. Der Grundgedanke dieser Einrichtung ist der einer höchsten Controlle gegen das Richterpersonal in bloßer Beamtenstellung, eine Art von Sicherheitsventil, „denn sonst würde es den Richtern sehr leicht sein, durch construction und interpretation selbst das geschriebene Recht zu ändern, am leichtesten den Richtern, welche nicht geschriebenes, sondern Gewohnheitsrecht (Juristenrecht) selbst bilden".

An diese Stellung als Cassationshof reiht sich die Pärsgerichtsbarkeit, welche zugleich ein Standesrecht der Pärie bildet, ursprünglich aber aus der Stellung der Pärs als Staatsräthe hervorgegangen und deshalb nur auf eigentliche Criminalfälle beschränkt ist.

Den Schlußstein bildet das Oberhaus als Staatsgerichtshof für die Anklagen des Unterhauses gegen die Minister der Krone.

Der Antheil des Unterhauses an dieser jurisdiction war lange streitig. Aus der gemischten Stellung des mittelalterlichen parliamentum und aus der anerkannten Theilnahme der Commons an dem „Parlament" wurde lange Zeit die Prätension abgeleitet, auch an der jurisdiction Theil zu nehmen. Sie taucht in jedem Jahrhundert wieder auf, ist aber endlich stillschweigend aufgegeben in der Einsicht, daß eine wechselnde gewählte Körperschaft keine jurisdiction auszuüben fähig ist. Nur die jurisdiction über den eigenen corporativen Bestand (also nicht über außerhalbstehende Rechte) hat das Unterhaus sich mit Erfolg vindicirt und im XVII. Jahrhundert durchgesetzt: die selbständige Entscheidung über Wahlstreitig-

keiten mit den dazu gehörigen Rechten eines Gerichtshofes, der Befugniß zu eidlichen Zeugenverhören, beispielsweise auch der Befugniß, den Kronanwalt zu einer Strafverfolgung anzuweisen. Das darauf bezügliche Verfahren ist durch Präcedenzfälle und Resolutionen des Hauses gebildet, May Parliamentary Practice II. cap. XV., XXII.

Dagegen gebührt dem Unterhaus der vorwiegende Antheil an der Bewilligung des Justizetats; auch dieser aber beschränkt auf den beweglichen Theil des Etats. Dem Grundsatz der Ständigkeit der Gerichte entsprechend sind die etatsmäßigen Gehalte und Pensionen der Richter von Alters her auf die erbliche Revenüe der Krone, jetzt auf den consolidirten Fonds angewiesen, und dies Verfahren setzt sich stetig fort. Bei den zahlreichen Creirungen neuer Stellen wird durch die Anweisung auf den „consolidirten Fonds" anerkannt, daß die neue Stelle eine etatsmäßige Richterstelle sein soll. Selbst das Büreaupersonal und die Büreaukosten der Obergerichte sind auf den beibehaltenen Sportelfonds gestellt, der zum consolidirten Fonds eingezahlt und unabhängig von einer Parlamentsbewilligung verrechnet wird. Für die Etatsbewilligung des Unterhauses bleiben daher nur übrig die Büreaukosten der neugebildeten Specialgerichte und Generalcommissionen, der Criminalfonds der Strafverfolgungen und Strafvollstreckungen und Nebenkosten, welche unter der Rubrik Law and Justice, Part. III. der Civil Services, in großen Pauschquantis bewilligt werden.

Die allgemeine Controlle durch Resolutionen und Motionen bestimmt sich wiederum durch den Grundsatz, daß die Parlamentscontrolle die administrative und die gerichtliche nicht alteriren darf. Das Parlament enthält sich daher der Einmischung in laufende Justizsachen außer der Rüge strafbarer Verletzungen der Amtspflichten, welche sich aus dem englischen System der Popularanklage ergab. „In Bezug auf die Stellung der Richter gilt es als Maxime, sich nur in solchen Fällen gröblicher Verkehrung der Gesetze aus bösem Vorsatz, Bestechung oder Unfähigkeit einzumischen, welche das Haus nöthigen von der verfassungsmäßigen Gewalt Gebrauch zu machen, der Krone die Entfernung des Richters anzurathen." (Todd. 356.) „In Begnadigungssachen würde es unangemessen und gegen den Gebrauch sein, dem Hause die Gründe darzulegen, auf welchen das freie Ermessen beruht, welches Milde oder Strenge gebietet auf Seiten der verantwortlichen Rathgeber der Krone." (Todd 347.)

Auch im Gebiet der Gerichtsverwaltung ist also der Grund-

gedanke einer höchsten Generalcontrolle beibehalten, aber so vertheilt, daß die höchste Controlle der richterlichen Functionen nur der ernannten Körperschaft des Parlaments zusteht, die öconomische Controlle der gewählten Körperschaft unter Bestätigung der erstern. Es ist dasselbe Verhältniß, welches sich fortsetzt in die Glieder der Kreis- und Gemeindeverwaltung, in das Verhältniß der ernannten Organe des selfgovernment und der gewählten Verwaltungsräthe des Communalwesens, — das Grundverhältniß, welches überhaupt der parlamentarischen Verfassung ihren rechtlichen Halt giebt.

Die Achtung vor dem Recht, der Grundzug des deutschen Charakters, hat die Controllen der deutschen Gerichtsverfassung seit Jahrhunderten im Ganzen parallel dem englischen System gebildet.

I. Die administrativen Controllen dehnten sich im XVII. und XVIII. Jahrhundert nur aus dem Grunde aus, weil die mangelhafte Besetzung der Untergerichte (Patrimonialgerichte), die unüberwindliche Schwerfälligkeit des schriftlichen Verfahrens und die Mißbräuche des Inquisitionsprozesses den Großkanzler zu einer Hauptstelle für die querela protractae vel denegatae justitiae machten, zum Hauptorgan der zeitgemäßen Verbesserungen in dem Gange der Justiz.

In Frankreich, wo der Feudalismus in viel schrofferen Bildungen auftrat, formirte sich die administrative Controlle in ein weitverzweigtes System von Agenten, durch welche das königliche Verordnungsrecht und die Staatsaufsicht mitten in den feudalen Gerichtskörpern ihren Platz nahm. Als die französische Revolution diese feudalen Elemente beseitigte, blieb doch das Mißtrauen gegen die Gerichtskörper als die Hauptbollwerke der alten Gesellschaft gegen die Interessen der neuen stehen. Die Revolution war daher nicht nur bestrebt, die Gerichte als Controllbehörden der Verwaltung gänzlich herauszudrängen, sondern auch die Gerichte in noch erweitertem Maße zu überwachen durch die Verwaltung, als die Repräsentantin der fortgeschrittenen Grundsätze des Staatswesens. Napoleon organisirte danach das ministère public — zugleich als ein Machtelement napoleonischer Regierungsweise. So entstand ein System, welches vorzugsweise darauf bedacht ist, die Gerichte durch die Verwaltung vom Standpunkt des öffentlichen Rechts aus zu controlliren und dafür besondere Verwaltungsstellen als „Gesetzeswächter", Disciplinar- und Competenzbehörden in und über die Gerichte zu setzen. Es entspringt daraus ein uns fremdes Verhältniß zwischen Justiz und Verwaltung, Theilung der Gewalten, „Selbständigkeit der Verwaltung", „Organ der beleidigten Gesellschaft" 2c. 2c., welches freilich nicht nur der romanischen Grundauffassung, sondern auch der Sinnesweise der industriellen Gesellschaft und den Beamteninteressen im Ganzen mehr entspricht, als das schwerfälligere und mühevolle deutsche Gerichtswesen.

Durch die Justizverfassung der Rheinprovinz ist dies Element dem preußischen Staate einverleibt und führt den Uebelstand mit sich, einen großen Theil der Rechtsverständigen an Einrichtungen und Begriffe zu gewöhnen, die einer verschiedenen Grundauffassung vom Staat angehören. Der Grundcharakter der deutschen Gerichtscontrollen hat sich indessen behauptet, und in der C.-O. v. 6. Sept. 1815 und der Gesetzgebung von 1846—1849 die Grenzlinien richtig gezogen. Die Gründe, welche einst ein Eingreifen des Großkanzleramts in den

Einzelgang der Justiz herbeiführten, sind weggefallen durch Aufhebung der Patrimonialgerichte, durch die tüchtige Besetzung aller Gerichte, durch den geordneten Instanzenzug, durch das verbesserte Verfahren. Die Reform, welche im constitutionellen Staat alle Ministerdepartements erfahren müssen, durch Abscheidung der streitigen Fragen des Verwaltungsrechts aus der Ministerverwaltung, ist daher im Justizministerium bereits vor sich gegangen. Es umfaßt in normaler Begrenzung:

1. Die Anstellungsrechte (patronage), d. h. die Vorschläge für die vom König zu ernennenden richterlichen Beamten: anomal ist nur die jetzige Ausdehnung auf Tausende von Richterstellen und auf die ganze Rechtsanwaltschaft. Durch die corporative Gestaltung der Advocatur wird sich die patronage von selbst auf das rechte Maß zurückführen. Für die Anstellung der Büreau- und dienenden Beamten ist dies bereits geschehen.

2. Das Etatswesen der Justiz und die Regulativgewalten für das Büreauwesen der Gerichte, einschließlich der höchsten Disciplin und des Ordnungsstrafrechts. Das praktische Bedürfniß wird voraussichtlich noch zu einer Erweiterung dieser Gewalten, namentlich zu erweiterten Entlassungsrechten führen. Zu beseitigen sind aber die Uebergriffe, welche durch die Geschäftsregulative vom 18. Juli 1850, v. 17. Sept. 1850 und einige collaterale Reglements in die Verfassung der Richtercollegien gemacht sind, sowie das Disciplinargesetz der Richter.

3. Die oberste Leitung der Strafverfolgung und der Staatsanwaltschaft. Auch in dem System der concurrirenden Strafverfolgung kann keine Centralverwaltung auf die Befugniß verzichten, die Anwendung der Strafgesetze nach ihrem Ermessen in Thätigkeit zu setzen, und sie bedarf dazu einer Staatsanwaltschaft in analoger Stellung wie die höheren Verwaltungsbeamten der Polizei gestellt werden. Die dadurch entstehende Einseitigkeit der Strafverfolgung wird durch das System der concurrirenden Anklage (§. 41) aufgehoben. Nach Herstellung dieses Concurrenzverhältnisses ist aber die Unterstellung der Staatsanwaltschaft unter die Anweisungen und Disciplin des Ministers wohl die bestimmungsmäßig richtige.

4. Die Leitung der Strafvollstreckung durch oberste Direction der Gerichtsgefängnisse und Mitdirection der Zuchthäuser 2c. nebst den dazu gehörigen Regulativgewalten.

5. Die Berathung der Krone in Ausübung der Prärogative der Begnadigung.

6. Die allgemeine Stellung der rechtlichen Berathung des Ministerraths, für welche in Preußen der Justizminister an die Stelle der law officers of the crown, der Kronanwaltschaft der englischen Ministerverwaltung tritt.

In den mittleren und unteren Instanzen ist den Gerichtsbehörden selbst die summarische Strafgewalt und das Ordnungsstrafrecht gegen die Unterstellen eingeräumt, sowie die Verwaltungsexecution zur Beitreibung anerkannter Kassenbestände, anerkannter Defecte der Vormünder, Einziehung überhobener Gebühren und einige weitere Fälle. Beschwerden wegen unrichtigen Ansatzes der Kosten und wegen verweigerter Stundung oder Niederschlagung werden im Durchgang durch die Appellationsgerichte vom Justizminister endgültig erledigt.

II. Die Rechtscontrolle der Gerichtsverwaltung liegt in dem geordneten Instanzenzug der Gerichte im Zusammenhang mit der gesammten Ordnung unseres Civil- und Strafverfahrens. Im Vergleich zu dem englischen Sy-

stem sind die deutschen Rechtsmittel über question of fact und question of law außerordentlich weit ausgedehnt und mannigfaltig. Die gute Besetzung der Gerichte erster Instanz, die consequente Durchführung einer öffentlichen contradictorischen Beweisaufnahme vor dem rechtsprechenden Richter und die Ausdehnung der Schwurgerichte auf die schwereren und wichtigeren Vergehen wird es auch in Deutschland möglich machen, die Rechtsmittel fortschreitend auf die Rechtsfrage zu beschränken, — durch Erhöhung der summa appellabilis, durch Entziehung der Suspensivkraft und Cautionsstellungen zu vermindern, — die Obergerichte von ihrer übermäßigen Geschäftslast zu entbürden und damit in den Stand zu setzen, ihren Beruf der Rechtscontrolle durch Musterentscheidungen zu erfüllen.

III. Die parlamentarische Controlle kann nach der historischen Bildung unseres Gerichtswesens einen ständischen Körper nicht zum Oberappellationsgericht machen wollen. Die Revisionscommissionen der deutschen Reichsstände über dem Reichskammergericht ergeben dafür sicher kein wünschenswerthes Muster. Noch weniger wird daran gedacht werden, etwa eine Justizabtheilung des preußischen Herrenhauses zum obersten Cassationshof zu machen. — Jurisdictionsgewalten bedürfen unsere Parlamentskörper nur zur Handhabung der Entscheidung über ihren eigenen corporativen Bestand, — die Wahlkammer zur Entscheidung von Wahlstreitigkeiten. Diese Befugnisse können aber nur auf dem Wege der Specialgesetzgebung entstehen.

Ein Analogon der Jurisdiction des englischen Oberhauses ist dagegen erforderlich für die Ministeranklagen, welche nach gehöriger Ausbildung der Rechtscontrollen in der Verwaltung ihren Schwerpunkt nur in Ueberschreitung der Regulativgewalten und in der Verwaltung des Auswärtigen haben können. Für solche Entscheidungen ist aber weniger ein Juristencollegium, als ein ständiger Senat geeignet (oben S. 212), dessen Bildung ausführbar ist, — nur nicht in Gestalt einer wechselnden, von verschiedenen Seiten zusammengewählten Commission.

Die Parlamentscontrolle hat demnach ihren Schwerpunkt in der Bewilligung des Justizetats, der in großer Spezialisirung Richter-, Büreaugehalte und sachliche Kosten bisher gleichmäßig behandelt. Das richtige Ziel, die Richtergehalte gesetzlich festzustellen und auf den consolidirten Fonds anzuweisen, läßt sich nicht erreichen, so lange bedeutende Umgestaltungen zur Verminderung des Richterpersonals und zur Erhöhung der Richtergehalte in Aussicht stehen. Der richtige Anfang wäre wohl damit zu machen, durch ein Specialgesetz die Senate des Obertribunals zu fixiren und die zeitgemäß erhöhten Gehalte unter die dauernden Dotationen aufzunehmen.

Die allgemeine Controlle der Justizverwaltung durch Resolutionen und Motionen hat es schon bisher grundsätzlich vermieden, in das Gebiet der Gerichtscontrollen und in den Gang der laufenden Justiz einzugreifen.

IX. Gebiet.

Das Gebiet der Staatskirche.

---

§. 60.

A. Verhältniß von Gesetz, Verordnungs- und Regulativrecht.

Gn. I. §. 135.

Die Kirchengewalt ist durch die englische Reformation als „supremacy“ auf das Königthum übertragen und damit in eine Personalunion mit der Staatshoheit über die Kirche getreten. Der mittelalterliche Dualismus zwischen Kirche und Staat gewinnt dadurch folgende neue Gestalt:

1. Das Dogma und das forum internum gehört zur persönlichen Regierung des Königs, mit Beibehaltung der alten hierarchia ordinis; dies Verhältniß ist durch Parlamentsacten nicht begründet, sondern nur „anerkannt“.

2. Die Kirchenhoheit und alle jura jurisdictionis dagegen gehören dem „König im Parlament“, und sind in weitem Umfang durch die Landesgesetzgebung geregelt; jedoch ergänzt durch Verordnungs- und Regulativgewalten in folgender Weise.

I. Das Grundgesetz der Staatskirche bildet St. 1. Eliz. c. 1. 2 — mit Einschluß der dadurch wiederhergestellten kirchlichen Gesetze Heinrich VIII. und Eduard VI., — theilweise erneuert, ergänzt und fortgebildet in den Uniformitäts-, Test- und Corporationsacten Karls II. — Nach der Suprematie-Akte 1 Eliz. c. 1 soll alle „usurpirte fremde Gewalt und Autorität, geistliche und weltliche“, für immer aufgehoben sein. „Alle solche geistliche und kirchliche Gerichtsbarkeit, wie solche bisher gesetzmäßig ausgeübt worden, zur Visitation des kirchlichen status und der kirchlichen Personen und zur Reformation,

Ordnung und Correction derselben, und aller Irrthümer, Häresien, Schismen, Mißbräuche, contempts und enormities sollen für immer mit der Krone dieses Reichs vereint sein," mit der Befugniß solche durch Commissarien zu handhaben. Der Eid zur Anerkennung dieser königlichen Suprematie ist von allen geistlichen und weltlichen Dienern der Krone zu leisten mit strengen Strafandrohungen gegen die Abläugnung derselben. — Die Uniformitätsacte 1 Eliz. c. 2 erkennt die englische Liturgie reichsgesetzlich an und überläßt die Regelung der kirchlichen rites und ceremonies der Königin und königlichen Commissarien. Die Uniformitätsacte 13 et 14 Car. II. c. 4 verpflichtet alle amtirenden Geistlichen der Staatskirche zu einer Declaration ihrer Zustimmung zur Liturgie.

Der mittelalterliche Glaubens- und Kirchenzwang ist demnach durch die englische Reformation continuirt, die Unterwerfung der ganzen Bevölkerung unter diese Kirchengewalt für obligatorisch erklärt, die eidliche Verpflichtung darauf dem Unterthaneneid gleichgestellt. Folgerecht bildet die Staatskirche nicht nur einen integrirenden Theil der Staatsverfassung, sondern einen Staatsorganismus in sich selbst, der indessen theilweise abgebrochen werden mußte, als seit den Zeiten der Bürgerkriege der Grundsatz der Toleranz schrittweise zur Geltung kam. Die fragmentarische Gestalt dieses Staatsorganismus ist nun folgende:

1. Die gesetzgebende Gewalt der Kirche des Mittelalters dauert der Form nach fort, insofern ein kirchliches Parlament (convocation) nach altem Herkommen noch immer gleichzeitig mit dem weltlichen Parlament berufen wird. In Erwägung, daß nicht 2 coordinirte gesetzgebende Gewalten im Staat sein können, hatte indessen die „Submissionsacte" 25 Henr. VIII. c. 19 declarirt: keine Convocation darf sich versammeln ohne königliche Berufung; wenn versammelt, kann sie keinen Canon beschließen ohne Licenz der Krone; wenn canones beschlossen sind, haben sie keine Kraft ohne königliche Zustimmung; kein canon soll irgend welche Kraft haben, welcher widerspricht dem gemeinen oder Statutenrecht oder den Gewohnheiten des Reichs. — Die Anfangs beabsichtigte Codification des englischen Kirchenrechts unterblieb: die durch Codification schwer zu lösenden Differenzen wurden unter heftigem Streit durch die Praxis der Staatsverwaltung allmählich beigelegt. — Um den mühsam errungenen Frieden nicht wieder zu gefährden, ließ man seit den Zeiten der Königin Anna dem geistlichen Parlament eine nur passive Stellung. Es vertagt sich nach der Berufung, indem der General-

vicar nach Eröffnung der Sitzungen sich „ohne königlichen warrant" zur Vornahme irgend welcher Geschäfte befindet. Erst mit 1864 ist dem geistlichen Parlament die Wiederaufnahme von Verhandlungen gestattet worden, doch mit unverändertem Vorbehalt der vor- und nachherigen Genehmigung des königlichen Commissars und der Krone, unter Androhung der Criminalstrafen des praemunire.

2. Das mittelalterliche Selbstbesteuerungsrecht des Clerus wurde unter der Restauration beseitigt, die Staatsbesteuerung auch auf die Geistlichkeit ausdehnt, wogegen diese nun Theil an den Parlamentswahlen nimmt.

3. Die Gerichtsgewalt der Kirche blieb als eine Zwangsgewalt auch gegen andere Glaubensbekenntnisse stehen, — umfassend das persönliche Eherecht, die Testamente, den beweglichen Nachlaß und andere causae spiritualibus annexae, sowie Reste kirchlicher Strafgewalt. Diese Gewalt wird aber als eine von der Krone abgeleitete behandelt.

Die Staatskirche besteht hiernach zwar der Form nach als ein Staat im Staat, mit eigener Gesetzgebung und Gerichtsgewalt, — der Sache nach nur als eine höchstprivilegirte Corporation, vergleichbar der Selbständigkeit des englischen selfgovernment. Im Widerspruch mit dieser Stellung nach oben — gegen die souveraine Staatsgewalt — hielt aber die anglikanische Kirche ihre Stellung nach unten als Staatskirche fest, d. h. den Grundsatz, daß jeder Unterthan von Rechts wegen der Staatskirche angehören müsse und angehöre. Die Dynastie der Tudors und Stuarts hatte diese Stellung conservirt aus überwiegend politischen Gründen, obwohl die „Freiheiten" einer solchen Kirche nothwendig zur Dienstbarkeit anderer Glaubensgenossen führen. Die Restaurationszeit hat sogar noch einmal die Consequenzen dieses Systems entwickelt durch gesetzliche Ausschließung der Dissenters von einem Sitz im Parlament, von allen Aemtern und städtischen corporations. Die Parlamentsregierung nach der Revolution hat zwar die schroffen Spitzen des Systems abgebrochen, die Strafbestimmungen gegen Katholiken nnd Nichtkirchenbesucher allmählig außer Gebrauch gesetzt. Durch langjährigen Kampf belehrt, transigirte aber die regierende Klasse mit der Geistlichkeit um die hergebrachten Privilegien. Die Geistlichkeit behält ihren mittelalterlichen Stand; sie behält ihre großartigen Einkünfte in England und Irland; sie bleibt im Besitz der Universitäten, Colleges, Volksschulen, als Beherrscherin der geistigen Bildung. Die regierende weltliche und geistliche Klasse verketten sich nun in folgenden Glie-

dern. Die Erzbischöfe behalten ihren Platz im Oberhaus über den Herzögen, die Bischöfe über den Lords. Dafür ordnen sich alle Pfarren dem Patronat der regierenden Klasse unter — ungefähr entsprechend den socialen Machtverhältnissen. Ein Theil derselben wird vergeben von dem Cabinet (Premierminister und Lordkanzler), ein Theil von Bischöfen und Capiteln, der Hauptheil aber von Lords und Besitzern ehemaliger Rittergüter (manors). Andererseits tritt die Pfarr- und höhere Geistlichkeit überzahlreich in die Friedenscommissionen, also in die Verwaltung des obrigkeitlichen Localamts ein; dem Ortsgeistlichen wird die Leitung der weltlichen Ortsgemeindeversammlung (parish vestry) überlassen. Die Universitäten und alten Stiftungsgymnasien bleiben Institute zur gemeinsamen Erziehung der geistlichen und weltlichen Gentry, und diese höhere Vorbildung wiederum eine Hauptvorbedingung der parlamentarischen Aemter. Durch diese Concessionen wurde die einst tödtliche Feindschaft zwischen Clerus und Parlament überwunden. Im Lauf des XVIII. Jahrhunderts vergaß die staatskirchliche Geistlichkeit ihre alte Lehre vom „absoluten unabänderlichen Gehorsam". Die göttliche Weltordnung gestaltete sich nach ihren Vorstellungen allmählich parlamentarisch. Ja es wurde auf den Kanzeln viel mehr parlamentarische Politik gelehrt, als Religion, die Seelsorge armen Vicaren, die Volksschule armen Schulmeistern überlassen. Mit ihren Millionen Revenüen ließ die Staatskirche am Schluß des XVIII. Jahrhunderts drei Viertel der Kinder Englands ohne Unterricht aufwachsen. Durch den gesetzlich bestehenden Zwang zum Kirchenbesuch und durch die Theilnahme an den Ceremonien war nach der officiellen Auffassung der Begriff der „Volksbildung" erschöpft.

Diese socialen Privilegien geben der englischen Staatskirche ihr eigenthümliches Gepräge. Die Kirche war durch Gesetz fixirt (by law established) und der Verfassung eingefügt. Diese gesetzliche Fixirung aber hatte im Lauf der Parlamentsregierung zu einer Solidarität der konservativen Interessen geführt, in welcher sich die regierende Klasse auf die Stabilität der Kirchengewalt, die Kirche auf die Interessen der regierenden Klasse stützte, und beide vereint den wirklichen Beruf der Kirche zu Lehre und Seelsorge allmählich zur Nebensache machten. Es war die Aufgabe der neuen Gesellschaft, durch ihren Einfluß auf die Gesetzgebung diese Auswüchse zu beseitigen. Nach dem Grundprincip der englischen Verfassung war das durch Gesetz Fixirte auch durch Gesetz abänderlich in allen Richtungen. Es ergehen daher nunmehr:

1. Vereinzelte Gesetze zur Abänderung der Kirchenverfassung, namentlich Aenderungen in der Zusammensetzung der Convocation, der Begrenzung der kirchlichen Sprengel, der Bildung neuer staatskirchlicher Pfarrsysteme, consolidirt in der New Parishes Act 1846 etc.

2. Die neue Steuergesetzgebung umfaßt selbstverständlich auch den Clerus; von dem alten privilege of clergy ist zur Bildung neuer persönlicher Steuerbevorzugungen kein Gebrauch mehr gemacht.

3. Eine Aufhebung der kirchlichen Gerichtsbarkeit erfolgt für alle Testaments-, Nachlaß- und Ehesachen. Die obligatorische Eheschließung vor der staatskirchlichen Geistlichkeit wird in schonender Weise durch den Grundsatz der alternativen Eheschließung ersetzt. Die Eheschließung erfolgt entweder (1) durch Trauung in der Pfarrkirche nach dem Ritus der Staatskirche, welche noch immer die Regel geblieben ist, selbst für die Eheschließungen anderer Confessionen. (2) Eheschließungen in einem Gotteshause auf Grund eines vom Ober-Registrar ertheilten Aufgebotscheins, berechnet auf katholische und dissenterische Glaubensgenossen. (3) Eheschließungen der Quäker unter sich und der Juden unter sich auf Grund eines gleichen Aufgebotscheins mit besondern Eintragungen in die Register dieser Religionsgesellschaften. (4) Reine Civilehen in dem Büreau des Civilstandsregisteramts in öffentlicher Urkunde und in Gegenwart des Ober-Registrar. — Der Clerus behält damit seine staatliche Stellung als Beglaubigungsbeamter der Eheschließung, mit der erzwingbaren Verpflichtung, die Trauregister nach Maßgabe der Civilstandsregistergesetzgebung zu führen. Andererseits setzt die neuere Gesetzgebung die Grundsätze und das Verfahren der Ehetrennung unter Beseitigung der bisherigen Praxis der kirchlichen Gerichte legal fest, bestimmt die Ehescheidungsgründe und die von den weltlichen Gerichten zu erkennende interimistische Trennung, jedoch unter schonender Rücksicht auf die Lehren der Staatskirche.

II. Das königliche Verordnungsrecht umfaßt das Dogma und diejenigen Theile der Kirchenverfassung, welche nicht durch Gesetz oder anerkannte common law fixirt sind. Die Krone ist der „legale Interpret" des Sinnes der 39 Artikel, der Liturgie und der übrigen anerkannten Formularien der Staatskirche. Das dabei im Hintergrunde liegende landesherrliche jus reformandi ist zwar durch kein Gesetz außer Anwendung gesetzt, (auch nicht durch die Unionsakten mit Schottland und Irland), es ist aber ein that-

sächlich ruhendes, in stillschweigender Anerkennung, daß die Grundlehren des Glaubens so wenig durch ein persönliches Verordnungsrecht wie durch Majoritätsbeschlüsse zu ändern sind, daß die Grundwahrheiten in dem Gebiet des geistigen und sittlichen Lebens sich frei entwickeln, und auch die gesetzgebende Gewalt eine Reformation des Dogmas nur als vollendete Thatsache anerkennen kann.

Die Verpflichtung der Geistlichkeit auf die Bekenntnißschriften war gesetzlich fixirt; es bedurfte daher des st. 28 et 29 Vict. c. 122, um diese Verpflichtung zu mildern durch eine allgemeinere Fassung der Formel, der Zustimmung zu den Glaubensartikeln und zur Liturgie der Staatskirche. Da auch die äußere Ordnung des Kirchendienstes großentheils durch Gesetz fixirt ist, so bleibt für die Orders in Council nur die Bestimmung von Bußtagen, Danksagungstagen und ähnliche ergänzende Anordnungen.

Dagegen ist für die äußere Oeconomie und Vermögensverwaltung der Kirche seit der Reformbill das Gebiet der Verordnungsgewalten wiederum bedeutend erweitert. Die äußere Ordnung der Staatskirche war so eng verflochten mit den persönlichen Interessen der zeitigen Besitzer, daß eine Selbstreform aus dem so geschlossenen Kreise von Interessen (selfreformed corporation!) nicht zu erwarten war. Andererseits fand sich die Parlamentsgesetzgebung außer Stande, die verwickelten Uebergangszustände und Einzelheiten dieser Reformen zu erschöpfen. Die Gesetzgebung bildet daher eine gemischte Commission zur Reform der äußeren Kirchenverwaltung (Ecclesiastical Commissioners), nach deren Vorschlägen die „Königin im Rath" weitgehende Gewalten zu Reorganisation der Bisthümer und Kapitel, der Trennung, Vereinigung, Neubildung und Dotirung von Pfarrsystemen übt.

III. Die Regulativgewalten der Krone umfaßten seit Heinrich VIII. das innere Kirchenregiment, welches wie alle tiefgreifenden Umbildungen eines Verwaltungsorganismus mehre Menschenalter hindurch weiter Vollmachten bedurfte. Die Uniformitätsacte ermächtigt die Krone, durch Patent unter dem großen Siegel „weltliche und geistliche Commissarien" zu ernennen zur Ausübung der „oben gedachten" geistlichen und kirchlichen Gerichtsbarkeit, wie solche bisher gesetzmäßig ausgeübt worden „zur Visitation des kirchlichen Status und der kirchlichen Personen, und zur Reformation, Ordnung und Correction derselben und aller Irrthümer, Häresien, Schismen, Mißbräuche, contempts und enormities". In Folge ihrer Parteinahme an dem Verfassungsstreit wurde der Oberkirchenrath

aber durch 16 Car. I. c. 10, 11 gleichzeitig mit der Sternkammer aufgehoben und ist legal nie wiederhergestellt. Folgeweise fiel das „Kirchenregiment" mit den darin enthaltenen delegirten Regulativgewalten den Erzbischöfen und Bischöfen zu, und damit in die corporative Hierarchie der Staatskirche (§. 61).

Die Entstehung aller Großstaaten Europas ist verflochten mit dem historischen Recht einer regierenden Kirche. Die Entstehung des preußischen Staats allein ist es nicht. Er entstand unter dem Zwiespalt des kirchlichen Glaubens und der kirchlichen Verfassung in Deutschland, — in Zuständen, in welchen die Staatseinheit nicht mehr bestehen konnte mit ständischen Rechten und obrigkeitlichen Gewalten der gespaltenen Kirche. Der Untergang der reichsständischen Verfassung wurde vorzugsweise an dem Corpus Catholicorum und Evangelicorum ersichtlich: es war der Ausdruck eines Auflösungsprozesses, der in gleichem Maße auch die Territorial-Verfassungen bedrohte. Die Erwerbungen der Kurfürsten von Brandenburg waren frühzeitig confessionell gemischt; sie selbst nahmen, einer redlichen Ueberzeugung folgend, eine wechselnde Stellung innerhalb der Reformation ein, welche sie zu einem Dissens von der Mehrzahl der Unterthanen ihrer Erblande führte. Keine Dynastie war daher so dringend aufgefordert, auf ein persönliches jus reformandi zu verzichten; denn Protection und Unterthanentreue sind untrennbar. Jeder Versuch, ein Bekenntniß zur Grundlage ihres Staats zu machen, hätte sie zur Minorität gestellt, und in den Augen einer Mehrheit ihrer Unterthanen den Landesherrn gar als ein verirrtes Glied der „rechtgläubigen" Kirche erscheinen lassen. Die Auflösung der staatskirchlichen Rechte wurde daher für sie zur politischen Nothwendigkeit. Unwillkürlich tritt diese Tendenz schon im XVI. Jahrhundert hervor, mit voller Klarheit seit Johann Sigismund und dem großen Kurfürsten. Der Landesherr schützt gewissenhafter als irgendwo die Kirchen in ihrem Besitz und in ihrem Lehrberuf: aber er löst die obrigkeitlichen Rechte der Kirche auf und unterwirft sie der Gesetzgebung und Verwaltung „des Königs im Rath." Es entstand dadurch frühzeitig ein staatsrechtliches Verhältniß zu den Confessionen und ihrer Geistlichkeit, wie es in anderen Ländern sich erst später unter dem gebieterischen Einfluß der neueren Gesellschaft gebildet hat.

Wie alle Entwickelung unseres öffentlichen Rechts aus dem Feudalstaat heraus konnte diese Bildung aber nur experimental vor sich gehen, aus der Pragmatik von Beamtenkörpern, nach Analogie des englischen Privy Council. Ein collegialisches Consistorium entstand schon 1552; die weiter hinzukommenden Provinzial-Consistorien, theilweise verbunden mit den Obergerichten, traten bald in Unterordnung unter ein Ober-Consistorium. Der Consistorial-Verfassung verdankt die evangelische Kirche die Fernhaltung der unüberwindlichen Mißbräuche, welche in einer abgeschlossenen Corporationsverfassung aus dem Verwachsen der socialen Interessen mit der Kirchengewalt hervorgehen. In protestantischen Kreisen sollte dies am wenigsten verkannt werden. Die Vereinigung der staatlichen Kirchenhoheit mit dem Justizdepartement war ebenso nur ein Ausdruck der rechtlichen Gleichheit im Staat, gestellt über die confessionelle Ungleichheit. — Die weitere Folge war eine selbständige Fortbildung des Unterrichtswesens in Provinzialbehörden unter einem „Ober-Schulcollegium", die zeitweise Unterordnung der Universitäten unter den Justizminister, später die

Vereinigung aller dieser Zweige unter dem Minister des Innern als Ausdruck der Selbständigkeit des Unterrichts und der Wissenschaft von kirchlicher Leitung.

An die Stelle der Staatskirche mit Zwangsrecht auf Zugehörigkeit war hier der Begriff der anerkannten Kirche getreten; an die Stelle des Kirchenzwangs in zeitgemäßer Verjüngung der staatliche Schulzwang. Den anerkannten Kirchen aber wurde eine „Mitaufsicht" über die Volksschule ihres Bekenntnisses, die obligatorische Stellung ihres Religionsunterrichts, die Bildung eigener Facultäten und Lehranstalten, die Vorrechte des Beamtenthums für ihre Person, der Rechtsschutz und die Fürsorge für das kirchliche Vermögen, die herkömmliche Führung der Civilstandsacte zugestanden. Der Grundgedanke der Einrichtungen war die gewissenhafte Achtung der Glaubenslehren als unantastbares Gut der Kirche und die staatliche Anerkennung des kirchlichen Lehrberufs, welchen auch Friedrich der Große stets hoch geehrt hat. Die Kirche soll aber auch nicht mehr sein, als eine durch Anerkennung des Staats gesicherte, mit den entsprechenden Vorrechten ausgestattete Lehranstalt der höchsten menschlichen Wahrheiten; keine Regiererin anderer Confessionen, und ebendeshalb nicht Regiererin des Unterrichts.

Dies Verhältniß ist das geschichtliche Recht unseres Landes. Eine Kirche, welche nicht mit der Bildung des Staats von Hause aus verwachsen ist, kann nicht zur Staatskirche werden. Das Verhältniß aller Confessionen zur Staatsregierung war schon in der Bildung dieses Staats ein rechtliches, d. h. wesentlich gleiches geworden. Die katholische Kirche verlor damit ihre kirchliche Gesetzgebung, ihre Regierung über die Universitäten, Schulen und die übrigen Zweige des Wissens; sie gewann dafür aber die Parität mit den protestantischen Kirchen, obwohl sie zu allen Zeiten die Minorität in dieser Staatsbildung darstellte. Das Königthum bedurfte einer politischen Stütze seiner Macht weder von Seiten der einen, noch der anderen Geistlichkeit. Es war daher in der unbefangenen Lage, den Kirchen ihren Wirkungskreis in Lehre, Seelsorge und im geistigen Leben des Volkes anzuweisen. Alle Zweige des menschlichen Wissens, entbunden von der mittelalterlichen Leitung und Vormundschaft des geistlichen Standes, konnten sich hier ungehemmt durch confessionelle Schranken entwickeln, zu eigenen Berufsständen verkörpern, deren Selbständigkeit neben der Kirche ebenso ein wohlerworbenes Recht ist, wie die frühere und jetzige Stellung der anerkannten Kirchen. Als Gegenstand der staatlichen Gesetzgebung, parallel der englischen, ergiebt sich hieraus:

1. die äußere Verfassung der Kirche mit Ausschluß der Glaubenslehren, für welche auch auf ein persönliches jus reformandi längst verzichtet ist. Die hergebrachte äußere Verfassung der evangelischen wie der katholischen Kirche ist dabei als vorhandener Rechtszustand (common law) anzuerkennen. Die gesetzgebende Gewalt kann aber auch das anerkannte Recht ändern, soweit diese Aenderung nicht die Grenze der Glaubenslehren trifft, wie z. B. das bischöfliche Amt der katholischen Kirche. Jede Kirche ist freilich unabänderlich bemüht, jedes Stück ihrer äußeren Verfassung als Theil der Glaubenslehren, als dem göttlichen Willen entsprungen und unabänderlich darzustellen. Allein die höchste Staatsgewalt nur besitzt die Fähigkeit, diese streitige Frage zu entscheiden, während eine Kirchengewalt ihre Collisionen mit anderen Rechtsgebieten und Bekenntnissen objectiv zu entscheiden nicht vermag. Die geschichtliche Staatsbildung Preußens führt den Beweis, daß der Staat die Gleichheit der kirchlichen Bekenntnisse zu

achten, Gerechtigkeit gegen verschiedene Glaubensbekenntnisse zu üben vermag: die Geschichte der Kirche ergiebt ebenso gewiß, daß eine souveräne Corporation, getragen von den socialen Interessen eines abgeschlossenen Berufstandes, diese staatlichen Functionen auszuüben nicht vermag.

2. Selbstverständlich ist die Unterordnung unter die Steuergesetzgebung mit Aufhebung der Steuerbevorzugungen. Ebenso die Unterwerfung unter die agrarische Gesetzgebung des Landes; die Kirche wird indessen kraft ihres Anspruches auf dauernde Fundation für abzulösende Naturalleistungen durch Land abzufinden sein.

3. Die kirchliche Gerichtsbarkeit, wie alle Corporationsgerichtsbarkeit nur unter Autorität des Staats bestehend, war in einem großen Theil des Landes längst aufgehoben, und ist jetzt grundsätzlich beseitigt. Selbstverständlich gebührt der Staatsgesetzgebung daher die Feststellung der Formen und Bedingungen für Eingehung und Auflösung der Ehe. Die mit einem jus aequum vereinbare Rücksicht auf die Grundsätze der anerkannten Kirchen kann die Staatsgesetzgebung nehmen: jede kirchliche Autorität dagegen ist außer Stande, die nothwendige Rücksicht auf andere Confessionen und auf die Gleichheit des Eherechts zu wahren.

Die Unsicherheit des preußischen Verwaltungssystems, welche mit dem Verlassen der Reformgrundsätze von 1808—1820 eingetreten ist, hat diese hergebrachten Grundsätze allmählich verlassen. Seit 1840 sind auch die alten Maximen des Unterrichtswesens verändert und durch das Eindrängen des Systems der „Confessionsschulen" in Verwirrung gebracht. Seit 1848 brachen die socialen Grundvorstellungen auch in das Verhältniß von Kirche und Staat ein. Die entgegengesetzten Strebungen fanden sich alsbald in allgemeine Resolutionen zusammen, für die am leichtesten Majoritätsbeschlüsse entstehen, je inhaltsloser sie sind. Der beliebteste Gedanke war demgemäß „die Trennung von Kirche und Staat", welcher alle entgegengesetzten Bestrebungen in einem Wort vereint. Aus den angeblichen „Grundrechten" dieser Art zogen dann die kirchlichen und antikirchlichen Parteien ihre Folgerungen. Dieselbe Verwechselung, welche die socialen Bestrebungen der höheren Stände für „höhere" Bestrebungen hält, verwechselte die Bestrebungen kirchlicher Personen mit der „Kirche". Da die Grundlagen der preußischen Gesetzgebung aber direct schwer anzugreifen waren, so verfiel die „kirchliche" Opposition in den mittelalterlichen Fehler zurück, kirchliche Rechte durch sub- et obreptio gewinnen zu wollen, ein neues christlicheres Eherecht dadurch, daß das Haupt der Kirche die Geistlichkeit von den Landesgesetzen entbinde, von welchem der Landesherr verfassungsmäßig nicht entbinden kann. Auf dem Boden dieser Zustände hat sich eine theologische Jurisprudenz gebildet, auf deren Boden so wenig eine gesunde Gesetzgebung wie eine gesunde Verwaltung wiederkehren kann. Gottes- und Rechtsgelahrtheit haben ihre eigene Weise der Schlußfolgerung. Werden beide Anschauungsweisen und Methoden in einander geschoben, so erscheint etwas, was weder religiös noch rechtlich, weder Gemüths- noch Verstandeswahrheit ist, sondern moderne Scholastik. Sie hat vor Allem die Aemter der Kirchenregierung zu füllen gewußt, um die Organe und Amtsgewalten, welche zur Aufrechterhaltung der bestehenden rechtlichen Ordnung bestimmt sind, zur Abänderung derselben und zur Beförderung confessionellen Zwiespalts zu kehren.

Diesen Verirrungen gegenüber vertritt die historische Gesetzgebung unseres

Staats vielmehr die höhere Auffassung der Kirche, welche den Beruf der Lehre und der Seelsorge zu ihrem Schwerpunkt macht, nicht aber die obrigkeitliche Macht über das Eherecht und das Unterrichtswesen; noch weniger die politische Verflechtung mit den Interessen einer regierenden Klasse. Jene Gesetzgebung ist das Resultat einer gewissenhafteren Auffassung der Religionswahrheiten als Gemüthswahrheiten, und verhält sich zur hochkirchlichen Auffassung analog wie der Hergang der deutschen Reformation mit ihren Ueberzeugungskämpfen zu der englischen Reformation mit ihren staatsmännischen Transactionen. Die Bildung zweier, dreier oder mehrer deutscher Staatskirchen neben einander verbietet die Religion, das Recht, die Geschichte und die Logik, in Preußen auch die Pflicht der Selbsterhaltung; denn sie würde unsere Provinzen, Kreise und Gemeinden, Schule und Familienleben zerreißen, die Gesellschaft in große feindliche Lager theilen, von Neuem auseinandernehmen, was zusammen leben und wirken will, und nach organisirtem Zwiespalt und Unfrieden, wie das deutsche Mittelalter, doch damit schließen müssen, die Einheit wiederherzustellen durch den Staat mit seinen bebestehenden rechtlichen Gewalten. Das unter den streitenden Confessionen bestehende Einverständniß über den von ihnen sogenannten „christlichen Staat" reicht in der That nicht weiter, als das gemeinsame Bestreben einer Machterweiterung des geistlichen Personals: darüber hinaus sind alle Ziele entgegengesetzte. Im Sinne dieser innerlich unwahren, scholastischen Verbrüderung von Katholiken, Lutheranern und Reformirten konnte der preußische Staat kein „christlicher Staat" werden; in der Wirklichkeit war er es in lebendiger Lehre und Seelsorge mehr, als jeder andere.

Eine Staatsgewalt aber, welche heute das confessionell gespaltene deutsche Reich wieder zusammenzufassen den Muth hat, wird in erster Stelle der bestehenden Staatsgesetzgebung ihre Geltung und ihr historisches Recht gegen die Versuche kirchlicher Sondergesetzgebung zu vindiciren und ihre eigenen Organe zur Befolgung der Landesgesetze anzuhalten haben, wo dies bisher versäumt ist. Unsere Staatsgesetzgebung über den Kirchen ist die Vorbedingung jeder ehrlichen Parität unter den Kirchen, die Vorbedingung des Kirchenfriedens und der wirklichen Duldung der dissentirenden Glaubensbekenntnisse. Die unklaren Bestrebungen zu einer kirchlichen Selbstgesetzgebung umgekehrt verletzen die ausdrücklichen und stillschweigenden Bedingungen, unter welchen katholische und evangelische Landestheile unserem Staate einverleibt sind, zerreißen das höhere und niedere Unterrichtswesen, zerstören den mühsam erlangten und erhaltenen Kirchenfrieden, wie die „ständischen Gliederungen" die gesellschaftlichen Gruppen verwirrt und gespalten haben. Die Idee, die beiden anerkannten Kirchen in einer abgeschlossenen, zugespitzten, autonomischen Corporationsverfassung einander gegenüber zu stellen, ist für Deutschland nur die staatsfeindliche Erneuerung des Corpus Catholicorum und Evangelicorum, und würde noch viel tiefer spalten als der reichsständische Zwiespalt. Das wiedererwachende Gefühl nationaler Geschlossenheit wird auch diese Verwirrung überwinden.

§. 61.

B. Das Verhältniß von Corporations- und Staatsverwaltung.

Gn. I. §. 136—141.

Das Verhältniß des Staats zur Staatskirche bietet Analogien des Verhältnisses von Staatsverwaltung und selfgovernment dar, doch mit erheblichen Vorbehalten. Corporationen, welche einen Berufsstand und eine confessionelle Seite ausschließlich vertreten, können nicht unbedingt dasselbe Maß der Selbständigkeit erhalten, welche das rechtsgleiche, alle Klassen gleichmäßig umfassende selfgovernment in politischen Dingen zu erreichen vermag. Die Erhaltung des Kirchenfriedens und der Parität unter widerstreitenden Bekenntnissen bedingen eine im Ganzen weitere Ausdehnung der Staatsgewalt. Der confessionelle Sondergeist und das geistliche Standesinteresse freilich ziehen die umgekehrte Folge, und für England wurde — als Folge der Regierungsweise der Stuarts — die Frage im umgekehrten Sinne entschieden durch Aufhebung des Oberkirchenraths, High Commission Court, in 16 Car. I. c. 11.

I. Die Corporationsverwaltung der Kirche tritt damit in den Vordergrund, der Antheil der Staatsverwaltung in den Hintergrund. Das innere Kirchenregiment ist seitdem der incorporirten Staatskirche selbst überlassen in den 3 Abstufungen der Bisthümer, Archidiaconate und Pfarreien.

1. Unter den Bisthümern hat der Erzbischof von Canterbury die alte Stellung des „Primas von ganz England" bewahrt, als das „gewöhnliche Organ der Communication" zwischen der Krone und der Staatskirche, mit einigen gesetzlich vorbehaltenen Dispensationsgewalten. Als Haupt seiner Kirchenprovinz beruft er 20 Suffraganbischöfe zur Convocation, der Erzbischof von York 6 Suffraganbischöfe zu der seinigen. In seiner Diöcese übt jeder Erzbischof und Bischof die canonische potestas ordinis, zu ordiniren, zu consecriren, zu confirmiren, mit dem Recht der „Visitation und Inspection über Clerus und Volk". — Neben dem Bischof bestehen altherkömmlich die Capitel, welche jetzt wie die Bischöfe selbst durch königliche Ernennung besetzt werden. Ihnen gebührt ein Zustimmungsrecht zur Besetzung gewisser Aemter und zu gewissen Acten der Vermögensverwaltung. Die Gesammteinkünfte sind neuerdings durch die Gesetzgebung ermäßigt; zugleich wird das Bestreben sichtbar, die Capitel für kirchliche Zwecke nutzbarer zu machen.

2. Die Archidiaconate (jetzt 76) bilden die Mittelstufe als

Superintendenturen für die Visitation des Bezirks. Der Archidiaconus wird regelmäßig vom Bischof ernannt mit einem geringen Amtseinkommen, welches aber durch Canonicate und sonst erhöht wird. Zu seiner Unterstützung dienen die Landdecane, deren zerfallenes Amt durch die neuere Gesetzgebung als Untersuperintendenten zur Visitation der Kirchen und der Geistlichkeit restaurirt ist.

3. Die Pfarrgeistlichkeit bildet das Ortsamt der Kirche für die (etwa 11,000) Kirchspiele, d. h. Bezirke in welchen „eine Kirche errichtet und für die Seelsorge ausgestattet" ist. Der Pfarrer der sich im Vollgenuß der Pfarrzehnten oder ihrer Surrogate befindet, heißt rector, ohne das vicar. Jeder Pfarrer bildet eine juristische Person mit freehold-Recht auf Lebenszeit an Pfarrhaus, Pfarrhufe, Zehnten und Gebühren. Die Besetzung der Pfarren erfolgt nach den canonischen Grundsätzen von Ordination, Präsentation, Institution, Induction, ergänzt durch Parlamentsgesetze und durch die Gerichtspraxis. Die Vorbildung ist durch die Regulative der Bischöfe auf sehr mäßige Bedingungen gestellt; eine Universitätsbildung vorzugsweise für die höheren Pfründen berechnet. Das System der Eide und Deklarationen des Ordinanden wird durch 28 et 29 Vict. c. 122 neu regulirt.

Mit der Ortsgemeinde ist die Kirchenverwaltung verbunden durch das alte Amt der Kirchenvorsteher, welche vom Standpunkt der Kirche aus als untergeordnete Gehülfen gedacht sind, durch Gewohnheitsrecht aber eine selbständigere Stellung erhalten haben. Nach den canones von 1603 soll der eine vom Pfarrgeistlichen ernannt, der andere von der Gemeinde gewählt werden. Sie sind als kirchliche Beamte Curatoren des Kirchengebäudes, der Kirchensitze, der Kirchenwege; Vertreter des beweglichen Vermögens der Kirche mit der Pflicht der Fürsorge für die Materialbedürfnisse des Gottesdienstes; einer Controlle für die Eintragung und Aufbewahrung der Kirchengüter; einer Handhabung der Polizei der Kirche, des Kirchhofes und der Begräbnißordnung. Die bauliche Unterhaltung der Kirche und die Bedürfnisse des Gottesdienstes ließen sich aber nur durch Beiträge der Gemeindemitglieder erfüllen, die in Ermangelung einer gesetzlichen Grundlage nur durch Majoritätsbeschlüsse zu einer erzwingbaren Gemeindepflicht wurden, wie dies nach langem Streit eine neuerliche Entscheidung des Oberhauses in dem Braintree Case (1853) anerkannt und den verworrenen Zustand der sogenannten Church rate herbeigeführt hat, deren gänzliche Aufhebung jetzt beabsichtigt wird.

Andererseits machte die Gesetzgebung der Tudors die Kirchen-

vorsteher zugleich zu Armenaufsehern, denen noch weitere Geschäfte eines weltlichen Schulzenamts aufgetragen wurden. Die kirchlichen Gemeindeversammlungen (vestries) wurden damit zugleich Organe der weltlichen Gemeinde zur Wahl (nomination) der Armenaufseher und analogen Beschließungen. Die nothwendige Rücksicht auf das Recht der Steuerzahler führte von dieser Seite aus zu einer Reform des Stimmrechts durch die General Vestries Act 58 Geo. III. c. 69, durch welche zuerst das classificirte Stimmrecht der Steuerzahler in den Gemeindeordnungen von weltlicher Seite aus zur Geltung kam.

Die Verwirrung der Church rate, die nicht mehr passende Verbindung der Kirchenvorsteher und Armenaufseher, der Verfall der niederen Aemter überhaupt, die Disharmonie der Formen und der Beschließungsgegenstände in den vestries führten zu dem Bestreben einer Auseinandersetzung. Durch die neuen Kirchenbauakten werden demgemäß neue Gemeindeverbände für kirchliche Zwecke ausschließlich gebildet, umfassend nur die Bekenner anglikanischer Confession. Diese Neubildung ist indessen nach den Grundideen der Erwerbsgesellschaft, d. h. nach dem System der Dorfparlamente und der boards gebildet. Aktive Gemeindemitglieder sind die Miether eines Kirchstuhls, und es entsteht dabei ein verwickeltes System von Verkauf und Vermiethung der Kirchensitze, welches kein günstiges Licht auf den Geist der rein confessionellen Gemeinden wirft, trotz des Vorbehaltens einer Anzahl von Gratisstühlen für die Armen. Der Kirchenvorstand in dieser Kirchstuhlverfassung folgt dem Muster der modernen boards in Anstellung kleiner besoldeter Beamten unter Aufsichtsrecht der geistlichen Behörden. Die Normativbestimmungen für solche Gemeindebildungen giebt die New Parishes Act 1856, in welchen sich die Theorie der „Trennung von Kirche und Staat" verwirklicht.

II. Für die Centralverwaltung der Staatsbehörden blieb bei der geschlossenen Gestalt der staatskirchlichen Corporation kein Gegenstand übrig. Es giebt daher in dem Ministerrath kein Departement der „geistlichen Angelegenheiten". Statt dessen erscheinen vereinzelte Befugnisse des Lordkanzlers bei der Oberaufsicht über milde Stiftungen und bei der Bildung der dafür bestimmten Behörde, zu „Visitation" der Hospitäler, colleges und analoger Institute königlicher Stiftung und zur Ausübung des königlichen Patronats über die etwa 700 Pfründen unter 20 £ nach alter Kammertaxe. Die übrigen Beziehungen des Kirchenregiments gestalten sich zu einer

„Correspondenz" zwischen dem Primas und dem Lordkanzler, dem Minister des Innern, dem Kriegsminister, dem Finanzministerium, der Unterrichtsabtheilung des Privy Council, dem Colonialminister, je nach den verschiedenen Beziehungen, in welchen die Anstellung, Besoldung und Amtsführung staatskirchlicher Geistlichen in den einzelen Verwaltungsgebieten vorkommt.

Dieser Mangel einer Einwirkung der Staatsverwaltung machte die Ausbildung und volle Entwicklung der corporativen Verwaltungsmißbräuche in der anglikanischen Kirche möglich, welche zur Zeit der Reformbill ihren Höhepunkt erreicht hatten. Sir Robert Peel suchte den Sturm, welcher unmittelbar nach der Reformbill gegen die Staatskirche selbst losbrach, abzuwenden durch Einsetzung einer königlichen Commission „zur Untersuchung des Zustandes der Diöcesen von England und Wales mit Bezug auf den Betrag ihrer Einkünfte, zur gleichmäßigeren Vertheilung der bischöflichen Amtsgeschäfte, zur nützlicheren Gestaltung der Kathedral- und Collegiatstifter, zur besseren Verwaltung der Seelsorge und zur Beförderung der Amtsresidenz des Clerus." Die darauf folgende Gesetzgebung formirt ein Collegium von Ecclesiastical Commissioners, bestehend aus den Erzbischöfen und Bischöfen, den Hauptmitgliedern des Ministerraths, 8 Oberrichtern, 4 Laienmitgliedern, welche die Königin, und noch 3 Laienmitgliedern, welche der Erzbischof zu ernennen hat, sämmtlich staatskirchlicher Confession. Mit dieser obersten Commission (Staatsrathsbildung) ist dann auch die Kirchenbaucommission vereinigt, welche auf Grund der Kirchenbauacte schon früher eingesetzt war. Die Commission hat ihre Abänderungsvorschläge der Königin im Rath vorzulegen, welche durch order in council bestätigt, Gesetzeskraft erhalten. Der Gang des Verfahrens hat sich dann weiter gebildet.

1. Für die laufende Verwaltung wird ein Verwaltungsausschuß von drei Commissioners incorporirt, von denen das erste Mitglied zu einem Sitz im Parlament befähigt, und ebenso wie das zweite Mitglied aus Laien durch königliches Patent ernannt wird; das dritte Mitglied wird vom Erzbischof von Canterbury widerruflich ernannt; das Plenum mag ihnen durch jährliche Wahl zwei Laienmitglieder hinzufügen.

2. Das Plenum beschränkt sich auf eine Controlle dieses Verwaltungsausschusses und auf die Erwägung wichtigerer Fragen.

3. Die Reformvorschläge der Commission erhalten durch order in council Gesetzeskraft, sind jedoch

4. dem **Parlament** zur Kenntnißnahme vorzulegen, ebenso wie der an den Minister des Innern jährlich zu erstattende Geschäftsbericht. Einzele Parlamentsacte treten dann ergänzend ein, wo es auf eine Abänderung der common law oder älterer Statuten oder darauf ankommt, den neuen Einrichtungen einen dauernden verfassungsmäßigen Bestand zu geben.

Durch die eingreifende Thätigkeit der Commission wurden Bisthümer unirt, Bisthümer creirt, Enclaven vereint, die Einkünfte der Bisthümer theils ermäßigt, theils ausgeglichen, die Zahl der Domherren beschränkt, neue Archidiaconate und Landdecanate gebildet, das System der Commenden und Sinecuren unterdrückt, zu kleine Pfründen unirt, zu große Kirchspiele getheilt, die vacant gewordenen Einkünfte zur Bildung und Ausstattung neuer Pfarrsysteme verwendet, der Patronat, die Kirchstühle, die Beitragspflicht der Eingepfarrten, das Kirchenbauwesen neu geordnet und auf diesem Wege im wohlverstandenen Interesse der Kirche die zeitgemäßen Reformen herbeigeführt, zu denen sich kirchliche Körperschaften selbst nicht entschließen.

Das Verhältniß von **Staats-** und **Corporationsverwaltung** mußte nach dem Entwickelungsgang des **preußischen Staats** ein anderes werden und zu einer stärkeren Einwirkung der Staatsgewalt führen.

I. Die **Corporationsverwaltung** der **römisch-katholischen** Kirche stand durch das bischöfliche Amt, durch die Hierarchie und durch den Cölibat der Geistlichkeit geschlossen der Staatshoheit gegenüber. In der **evangelischen** Kirche war Kirchenhoheit und Kirchengewalt vielfach in einander verwachsen, zum Theil in denselben Behörden und Personen vereinigt. Die scharfe Ausbildung des preußischen Ministerialsystems hatte naturgemäß die Neigung zum Vielregieren, und daher von beiden Seiten ein berechtigtes Widerstreben erzeugt, welches von Seiten der katholischen Kirche gegen die Kirchen**hoheit**, von Seiten der evangelischen gegen die büreaukratische Handhabung der Kirchen**gewalt** ging. Beide Bestrebungen begegneten sich in der Förderung der „Selbständigkeit", in fortgeschrittener Richtung in „Trennung von Kirche und Staat." Die preußische Verfassung begnügte sich dagegen mit der gemäßigten Formulirung des Artikel 15:

Selbständigkeit der Ordnung und **Verwaltung** für beide **anerkannte** Kirchen, sowie auch für die **dissenterischen** Glaubensgenossenschaften.

Es war damit sicher nicht eine Selbstgesetzgebung für die Dissenters gemeint, welche sich die Grenzen ihrer Competenz selbst zu bestimmen habe, sondern eine Art von selfgovernment, über welches in jener Zeit freilich sehr unklare Vorstellungen herrschten. Die hergebrachte Verwirrung der Geister auf diesem Gebiet giebt aber diesem Artikel die Interpretation, als sei hier nicht die **Verwaltung**, sondern die **Verfassung** der Kirche, nicht **Selbstverwaltung**, sondern **Autonomie** der Kirchen gemeint, welche dann wieder stillschweigend auf die anerkannten Kirchen beschränkt wird. Für die evangelische Kirche liegt dabei im Hintergrund die Alles beherrschende, gesellschaftliche Idee der Wahl, welche durch kirchliche Gemeinde-, Kreis-, Bezirks- und Landesparlamente eine Verfassung und Gesetzgebung aufzubauen glaubt — so wenig solche für eine **Lehranstalt** an-

wendbar, so gewiß sie in den Verhältnissen eines großen Staats zur völligen Büreaukratisirung zurückführen würde. Wie alle Selbstverwaltung, so kann auch diese nur auf dem Wege der Landesgesetzgebung gebildet werden. Sie kann wie alles selfgovernment nur auf staatlichem Ernennungsrecht, nicht auf einem Wahlsystem beruhen, welches nur in kleineren Kreisen und für die äußere Kirchenverwaltung sich bewährt. Die Verwirklichung der Selbständigkeit wird daher von der anderen Seite — der Gestaltung der Organe der Staatskirchenhoheit und der Kirchengewalt — kommen müssen.

II. Die staatliche Verwaltung der kirchlichen Angelegenheiten war seit 1808 in das neupreußische Ministerialsystem aufgegangen, mit einer büreaukratischen Spitze und collegialischen Mittelinstanzen. Vielleicht war diese Abänderung des älteren Consistorialsystems schon bei ihrer Entstehung ein Mißgriff. Im Verlaufe der Zeit jedenfalls hätte die Frage aufgeworfen werden sollen, ob für die geistlichen Angelegenheiten das Schema der Polizei- oder der Finanzverwaltung paßt, welches hier gleichmäßig angewandt wurde. Unhaltbar wurde die büreaukratische Spitze jedenfalls unter den Parteieinflüssen des constitutionellen Staats und des davon untrennbaren Ministerwechsels. In Anerkennung des letzteren Umstandes wurde dem Cultusminister ein collegialischer „Oberkirchenrath" zur Seite gesetzt und die Gegenzeichnung des Ministers für die inneren Angelegenheiten der evangelischen Kirche für aufgehoben erklärt (Cirkular-Rescript vom 30. April 1850). Da aber das Verordnungsrecht des Kirchenoberhaupts in Uebereinstimmung mit der Landesgesetzgebung bleiben muß, so entstand durch jene bloße Negation eine Lücke, aus der die sogenannten Wirren der Ehegesetzgebung und andere hervorgegangen sind. Mit dem Oberkirchenrath wurde ferner der ganze Apparat der bisherigen Verwaltung, d. h. Minister, Consistorien und Regierungen cumulirt, anstatt die überzählig gewordenen Glieder zu entfernen. Sobald dies aber geschieht, wird man zur Collegialverfassung kommen, wo früher die Büreauverfassung stand, — zur Büreauverfassung, wo jetzt die Collegialverfassung steht.

1. Ein „Cultusminister" als Einzelchef kann, auch abgesehen von den besonderen Schwierigkeiten des constitutionellen Staats, die widersprechenden Functionen der Kirchenhoheit und widersprechende Systeme der Kirchengewalt nicht vereinigen. Die Einzelperson kann nicht das Gewissen der evangelischen und der katholischen Kirche, der unirten und der lutherischen Confession repräsentiren sollen, cumulirt noch mit den Schwierigkeiten des damit vereinigten Unterrichtswesens. Der evangelischen Kirche hat nun zwar die verlangte Stetigkeit und Selbständigkeit durch Nebenordnung eines Collegiums (des Oberkirchenraths) gegeben werden sollen. Diese äußere Gegenüberstellung sich durchkreuzender Functionen ist aber sicherlich so wenig dem Staat wie der Kirche förderlich, und führt unter allen Umständen zu unfruchtbaren Reibungen zwischen Minister und Oberkirchenrath.

2. Die Oberpräsidenten sind ohne Zweifel ungeeignete Träger des jus circa sacra über die katholische Kirche, am wenigsten in ihrer neuen Stellung „zur Disposition" des zeitigen Ministerraths. Gerade diese Rechte müssen durch hochgestellte Collegien mit der vollen staatlichen Autorität und Stetigkeit der Grundsätze getragen werden. Die dazu gehörigen localen Geschäfte lassen sich durch die Regierungspräsidenten als Commissarien ausführen.

3. Die collegialischen Provinzialconsistorien waren einst eine ange-

messene Uebergangsform von der territorialen Selbständigkeit in ein größeres Staatswesen. Bei der Gestaltung durch Instr. v. 23. Oct. 1817 und 31. Dec. 1825 war dazu kein Bedürfniß mehr, sondern nur das allgemeine Schema der collegialischen Mittelbehörden entscheidend. Bei der späteren Erweiterung der Consistorialgewalten durch V. O. O. v. 24. Juni 1845 war die Idee maßgebend, der Kirche eine größere „Selbständigkeit" zu gewähren, die man nach damaliger Weise in neuen Präsidentenstellen suchte. Die Regierungen wurden nun beschränkt auf eine Mitwirkung bei Veränderung der Pfarrgebühren- und der Stolgebührentaxen, auf das Decernat der Kirchen- und Pfarrbauten, der Kirchhöfe, der kirchlichen Vermögensverwaltung, Stiftungen, Institute, Kirchenbücher, wogegen die Consistorien das ganze „provinzielle Kirchenregiment" darstellen sollten. Allein nach Einsetzung des Oberkirchenraths erscheinen sie wie alle übereinandergeschichteten Verwaltungscollegien nur als eine Collegialbildung an der unrechten Stelle. Die evangelische Kirche hat keinen besonderen „Provinzialgeist" mehr zu entwickeln. Die zu ihrer Stetigkeit nothwendige Collegialverfassung gehört vielmehr in die oberste Instanz. Dies vorausgesetzt, ist es gewiß nicht rathsam, kleine, einseitig besetzte, unter der Firma der Collegialität unverantwortlich handelnde, zu einer persönlichen Aufsicht ungeeignete Beamtenkörper zu bilden, welche unvermeidlich Sitze der Vielschreiberei und anspruchsvoller Vielthätigkeit werden. Die Geschäfte der Consistorien, — die Aufsicht über den Gottesdienst, Ausbildung und Disciplin der Predigtamtscandidaten, Berufung oder Bestätigung der Geistlichen, Ordination, Aufsicht, Disciplin und die sonstigen Geschäfte des inneren Kirchenregiments, — ruhen besser, wirksamer mit dem Bewußtsein der persönlichen Verantwortlichkeit, würdiger und humaner, in höhergestellten Generalsuperintendenten (ev. Landesbischöfen), bei deren Ernennung jede Ministerialverwaltung anders verfahren muß, als bei der Besetzung bloßer Consistorialstellen. Die Erfahrung aller Kirchenverwaltungen spricht dafür. In der gegenwärtigen Einrichtung haben die Generalsuperintendenten dagegen eine ungeeignete Stellung neben den besonderen Consistorialpräsidenten erhalten, welche die Idee der „Selbständigkeit der Kirche" doch nur in büreaukratischer Weise verwirklichen.

4. Die Trennung des inneren Kirchenregiments in collegialischen Consistorien, und des äußeren Kirchenregiments in collegialischen Regierungen ist die Quelle von Doppelarbeit, Schematismus und Reibungen. Die Vorschrift, nach welcher die Consistorialräthe zugleich als geistliche Räthe der Regierungen, die geistlichen Räthe der Regierungen zugleich als Consistorialräthe periodisch arbeiten sollen, macht diese Cumulation von schwerfälligen Collegien nicht besser. Die wenigen Geschäfte der Mittelinstanz, die sich zu einer collegialischen Behandlung wirklich eignen, lassen sich durch ein Zusammentreten des Generalsuperintendenten mit dem „geistlichen Rath" und dem Justitiar der Regierung erledigen.

Alle Bedenken gegen die zeitige Einrichtung eines Cultusministeriums und der Mittelbehörden verdoppeln sich aber im constitutionellen Staate, welcher die zugespitzte Leitung der geistlichen Geschäfte unvermeidlich in die Parteieinflüsse und mit der Zeit in ein System des Ministerwechsels hineinzieht. Nicht nur die englische, sondern auch die älteren deutschen Consistorialverfassungen und das mit Unrecht beseitigte preußische „Oberconsistorium" zeigen, daß die Bedürfnisse einer Kirchenverwaltung unabweisbar zu Staatsrathsbildungen drängen, und daß in der collegialischen Form und Stetigkeit die Erfüllung und Ausgleichung

dessen gefunden werden muß, was in einer einzelen wechselnden Person niemals zu erfüllen ist.

De lege ferenda würden diese Mängel zu heben sein:

1. durch Bildung einer geistlichen Abtheilung des Staatsraths als des gesetzlichen Trägers der staatlichen Kirchenhoheit. Der Vorsitzende dieser Abtheilung (gleich dem Vicepräsidenten des englischen privy council) würde die Ministerstellung nur haben rücksichtlich der Etats und der Verantwortlichkeit für Beobachtung der Landesgesetze, also mit suspensivem veto. Die königliche Ernennung giebt die Garantie einer entsprechenden Besetzung durch geistliche und weltliche Mitglieder, einer angemessenen Rücksicht auf die Confessionen, und der angesehenen, stetigen Stellung, deren das Organ der Kirchenhoheit der monarchisch abgeschlossenen katholischen Kirche gegenüber bedarf.

2. Die evangelischen Mitglieder dieser Staatsrathsabtheilung bilden das „Oberconsistorium" als Träger der evangelischen Kirchengewalt; die katholischen Mitglieder ein berathendes conseil des Königs für streitige Grenzfragen zwischen Staatshoheit und Kirchengewalt.

3. Aufhebung der Provinzialconsistorien und Uebertragung aller Consistorialgewalten auf die Generalsuperintendenten, — nach Bedürfniß deren Vermehrung, möglichst in Uebereinstimmung mit den Regierungsbezirken.

4. Aufhebung der Regierungsabtheilungen für geistliche und Schulangelegenheiten: statt deren ein Zusammentreten des geistlichen Raths und des Justitiars der Regierung mit dem Generalsuperintendenten für die collegialisch zu erledigenden Geschäfte.

Mit der Aufhebung der Consistorien würden auch die Superintendenten von einer unerträglichen Menge schematischer Geschäfte zu entlasten sein, die aus der Zuvielverwaltung der Provinzialcollegien erwachsen sind, und die sich unter einem Generalsuperintendenten leichter erledigen. — Mit der Vereinfachung des Beamtenapparats wird erst der Raum für eine Selbstthätigkeit der Kreissynoden zu gewinnen sein. Am sichersten aber wird eine unbefangene Besetzung der höheren geistlichen Aemter die Forderungen auf „Neugestaltung" der Kirche befriedigen, und wirksamer befriedigen, als neue Experimente mit gewählten boards. Die öffentliche Meinung wird dann allmählich darauf verzichten, neben den weltlichen auch noch geistliche Dorf-, Kreis-, Stadt-, Bezirks-, Landes- und Reichsparlamente wählen zu wollen. Es ist nicht abzusehen, woher so viel Kirchenregierung kommen soll in einer Kirche, deren Schwerpunkt in der persönlichen Lehre, in der nachbarlichen Seelsorge und im christlichen Gemeindeleben ruht.

§. 62.

C. Die Controllinstanzen der Kirchenverwaltung.

Gn. I. §. 140. II. §. 96a.

I. Die administrative Controlle der staatskirchlichen Verwaltung hat ihren Schwerpunkt in der Unterordnung des geistlichen Personals unter das bischöfliche Amt nach den canonischen Grundsätzen der „Oberaufsicht" und des „Visitationsrechts". Die einzelen

Bischöfe mit ihren Officialen, Archidiaconen und Untersuperintendenten üben eine weitgehende Ordnungsgewalt durch General- und Specialinstructionen über die Verwaltung der Seelsorge und des Sacraments. Die Subordination des Personals erstreckt sich auch auf die Kirchenvorsteher mit einer Befugniß zur Entlassung „aus dringenden und gerechten Gründen". Da indessen die Pfarrgeistlichkeit ein lebenslängliches Recht auf die Pfarrstellen, und auch der Patron ein jus quaesitum an der Anstellung des von ihm Nominirten hat, so gestaltet sich das Disciplinarverfahren gegen das Personal wegen Vergehen gegen die Kirchengesetze zu einem geordneten Rechtsverfahren, jetzt geregelt durch 3 et 4 Vict. c. 86. Das schließliche Urtheil wird durch den Bischof mit drei Beisitzern gesprochen unter Appellation an den Erzbischof und die Justizabtheilung des Staatsraths. Das Verfahren ist schwerfällig, aber nach dem guten Muster der weltlichen Strafgerichtsbarkeit geordnet, sogar mit öffentlicher Voruntersuchung.

II. Eine Rechtscontrolle findet zunächst im Interesse der jura singulorum statt, bald als Beschwerdeinstanz bei den geistlichen Behörden (Courts), bald als Rechtsweg bei den weltlichen Gerichten.

1. Die Instanz der geistlichen Gerichte in ihrer frühern Ausdehnung auf das persönliche Eherecht, Testamente, beweglichen Nachlaß 2c. 2c., bot in der That gewisse Garantien der Gerichtsverfassung dar. Die kirchliche Gerichtsbarkeit wurde geübt durch die von den Bischöfen ernannten Consistorialgerichte, Archidiaconatsgerichte und mehre hundert „exemte Gerichte", besetzt mit einem Gerichtshalter nach Weise unserer Privatgerichte; in zweiter Instanz von dem Hauptofficial des Erzbischofs von Canterbury; in letzter Instanz von der Justizabtheilung des Privy Council, — freilich in äußerst dürftiger Besetzung der Unterinstanzen und mit einer Anhäufung von Sportelunfug und Mißbräuchen, wie sie gewohnheitsmäßig bei geistlichen Gerichten entstehen. Mit dem Opfer von Geld und Zeit war indessen auch bei den geistlichen Gerichten Recht zu finden. Umgeben von den tüchtigen Institutionen der common law bildete sich aus der Praxis der geistlichen Gerichtshöfe ein eigenes Juristenrecht. Die Entscheidungsnormen, mochten sie auf Parlamentsstatuten, Canones oder fremden Rechten beruhen, fanden eine ziemlich sichere Interpretation, und das Verhältniß des Einzelen zur Kirchengewalt war rechtlich garantirt in einer Reihe Fragen, welche bei uns der Entscheidung der Verwaltung und zuletzt eines constitutionellen Ministers

anheimfallen. — Die Hauptgebiete dieser Jurisdiction sind indessen auf die neuen Ehe-, Testaments- und Nachlaßgerichte übergegangen. Die übrig bleibenden Reste betreffen Streitigkeiten über die in der Aufhebung begriffene Kirchensteuer, über Kirchenreparatur, Stolgebühren, Grabstellen, Kirchenbauten, Patronatsrechte im Fall rein canonischer Hindernisse. Die Vertheilung der Kirchensitze beispielsweise erfolgt durch die Kirchenvorsteher mit einer Beschwerdeinstanz beim Bischof; soweit dagegen durch sogenannte faculties ein Privatrecht auf einen Kirchenstuhl gebildet ist, gehört die Entscheidung im Rechtsweg vor das geistliche Gericht. Ebenso Klagen über Deprivation und Devastation von Pfründen, über die Befugniß zum Predigen in einer Kirche, verweigerte Institution in eine Pfründe, kirchliche Baustreitigkeiten, Grabsteine, Gewölbe zc.

2. Ein Rechtsweg bei den weltlichen Gerichten ließ sich nur in den Fällen begründen, in welchen ein auf Privatrechtstitel beruhendes Recht des Einzelen oder eine Analogie des weltlichen Gemeinderechts als Grundsatz der Common Law angerufen werden konnte. Vor Allem ist für das Patronatsrecht der ordentliche Rechtsweg als Regel gewährt. Die Gerichtspraxis giebt auch eine actio injuriarum wegen Ausschließung eines Gemeindemitgliedes vom Stimmrecht in der vestry; die weltlichen Gerichte entscheiden ferner über die Gültigkeit der Stimmen, über eine behauptete Ortsobservanz für Wahlen und Stimmrechte. Sie entscheiden über das Recht der Kirchstühle, wo ein solches auf dem Privatrechtstitel der Verjährung beruht, oder durch Verjährung Pertinenz eines Grundstücks geworden ist. — Durch ein Mandamus der Reichsgerichte wird der Archidiaconus gezwungen einen richtig gewählten Kirchenvorsteher einzuschwören. Durch Mandamus wird die willkürliche Verweigerung kirchlichen Begräbnisses gegen die Kirchenvorsteher erzwungen. Diesen Rechtscontrollen für die jura singulorum tritt hinzu:

3. eine allgemeine Staatscontrolle für die Innehaltung der rechtlichen Schranken der Kirchengewalt nach folgendem sich gegenseitig ergänzendem System:

a) die Justizabtheilung des Staatsraths bildet die oberste Instanz für alle Entscheidungen der geistlichen Gerichte. Sie wird überwiegend aus hohen richterlichen Beamten gebildet, welche nur bei gewissen Strafurtheilen gegen Geistliche die zum privy council gehörigen Prälaten zuzuziehen haben. Die Auslegung der kirchlichen Grundgesetze steht demnach in letzter Instanz den Staats-

behörden zu, umgeben mit den wesentlichen Garantien der Gerichtsverfassung.

b) Die Reichsgerichte schreiten als Controllinstanz ein gegen Ueberschreitungen der Competenz der geistlichen Behörden durch ein writ of prohibition, welches in den älteren Jahrhunderten eine wichtige Rolle spielt, nach festerer Regelung der Competenz jetzt seltener wird. Die prohibition findet auch statt, wo die Entscheidung des geistlichen Hofes von Landesgesetzen abhängt, deren „irrige Auslegung“ oder Mißanwendung behauptet wird. — Ergänzend tritt dazu das Mandamus der Reichsgerichte zur Erzwingung dessen, was die Kirchspielsbeamten „nach Gesetz, nach allgemeinem oder örtlichem Gewohnheitsrecht obliegt“, — abgeleitet aus dem Grundsatz, daß, wo das Gesetz ein Recht gewährt, auch ein Mittel zur Erzwingung desselben gewährt werden müsse. — Da aber in den schweren Kämpfen zwischen Kirche und Staat ihrer Zeit auch diese Controllinstanz nicht ausreichte, so tritt dazu

c) eine directe Strafsanction durch das sogenannte praemunire wider kirchliche Personen wegen Auflehnung gegen die Landesgesetze und die verfassungsmäßige Gewalt der weltlichen Obrigkeit, bedroht mit Verwirkung des Vermögens, Gefängniß und Verlust der bürgerlichen Rechte. In einzelen geeigneten Fällen der Ueberschreitung sind außerdem Geldbußen und Freiheitsstrafen im ordentlichen Strafverfahren gedroht. Umgekehrt enthält das neue Gesetz über die Ehegerichte das proviso, daß kein Geistlicher wegen Verweigerung der Trauung einer wegen Ehebruchs geschiedenen Person gestraft werden soll; ebenso wenig aber auch wegen der Vornahme einer solchen Trauung.

Als Vorsichtsmaßregel endlich enthält der von der Geistlichkeit zu leistende Suprematieeid die unzweideutige Verwerfung eines über den Landesgesetzen stehenden jus divinum. Auch hat der Bischof den Lehns- und Unterthaneneid zu leisten vor Einsetzung in die Temporalien des Bischofsitzes.

III. Die Parlamentscontrolle enthält sich jeder Einmischung in die durch Gesetz geordnete Staatskirche eben weil sie by law established ist. Selbst die höchste Controlle des Oberhauses als Cassationshof hat sich nie auf geistliche Gerichtsbarkeit erstreckt. Die des Unterhauses beschränkt sich auf unbedeutende Geldbewilligungen. Der Einfluß des Parlaments macht sich vielmehr durch seinen Antheil an der Gesetzgebung geltend, zur Abänderung der äußeren Verfassung und Oeconomie der Staatskirche. Auch dabei sind die

Einzelheiten der Regulirung einer ständigen Commission, nach dem System der Staatsrathsbildung überlassen und dem Verordnungswege, mit Vorbehalt einzeler orders in council zur definitiven Genehmigung des Parlaments.

Die preußische Verwaltung der kirchlichen Angelegenheiten bildet

I. Die administrativen Controllen durch das Ministerialsystem und die Hierarchie der Verwaltungsbehörden. Gegenüber der monarchisch abgeschlossenen katholischen Kirche ergiebt sich daraus ein Mangel der Gewalten, gegenüber der evangelischen ein Uebermaß. Das administrative „Aufsichtsrecht" erstreckt sich auf alle geistlichen Personen, Corporationen, Gemeinden, Patrone ohne gesetzlich bestimmte Grenzen; läßt jedoch für dritte den Rechtsweg offen aus Privatrechtstiteln. Das Personal der Geistlichkeit wurde im A. L. R. II. 11 §. 19, 96 den Staatsbeamten beigezählt und einer unangemessenen Staatsdisciplin unterworfen, welche im constitutionellen Staat noch unstatthafter, als im absoluten erscheint. Grundsätzlich richtig lenkt dagegen die V.-O. vom 11. Juli 1849 und Ges. vom 21. Juli 1852 ein durch Ueberweisung der Disciplin an den Ober-Kirchenrath und an die katholisch-geistlichen Gerichte. Es entsteht dadurch aber wieder eine Lücke für den Schutz der staatlichen Rechte, in einzelen Fragen geradezu ein Zustand der Hülflosigkeit der Staatsgewalt, welchem nur durch eine Staatsrathsbildung abzuhelfen ist.

II. Das System der Gerichtscontrollen bot Analogien mit dem englischen dar, so lange die Gerichtsbarkeit der Consistorien und der katholisch-geistlichen Gerichte bestand. Nach Beseitigung derselben besteht ein Gerichtsschutz

1. für jura singulorum (Privatrechtstitel), zu denen aber die auf allgemeinen Gesetzen beruhenden kirchlichen Abgaben nicht gehören, welche dem Verwaltungswege zufallen. Singulär gestattet das Ges. vom 24. Mai 1861 den Rechtsweg gegen Kirchenabgaben, welche auf „notorischer Orts- oder Bezirksverfassung" beruhen.

2. Rechte und Verbindlichkeiten aus corporativen Verhältnissen sind im A. L. R. II. 11. §. 20. II. 6. §. 103 zu den Privatrechten gerechnet, und deshalb Streitigkeiten über die rechtlichen Folgen des Austritts in Betreff der Corporationsbeiträge zur Entscheidung der Gerichte gezogen.

3. Für das Rechtsverhältniß des Einzelen zur Kirchenhoheit und zur Kirchengewalt fehlt dagegen eine Rechtscontrolle. Für streitige Fragen des jus circa sacra ist derselbe durch die V.-O. v. 1808 §. 36 ausdrücklich ausgeschlossen. Für streitige Fragen der evangelischen Kirchengewalt besteht ein theoretischer Streit des Territorial-, Episcopal-, Collegialsystems, aber kein practischer Zweifel über die Ausschließung des Rechtswegs. Der allgemeine Begriff des „Staatsaufsichtsrechts" über die Corporationen schließt nach dem preußischen System die Competenz der Gerichte grundsätzlich aus. Die Parallele der englischen Bildung beweist auch wohl, daß Streitfragen dieser Art sich zu einer directen Entscheidung durch die ordentlichen Gerichte kaum eignen, am wenigsten wo die Kirchenverfassung nicht by law established, sondern mühsam durch die Staatsverwaltungspraxis nach dem Gesichtspunkt der Aufrechterhaltung des kirchlichen Friedens gebildet ist. Noch ungeeigneter für diesen Rechtsschutz ist aber ein constitutioneller Departementschef unter dem wechselnden Einfluß socialer und confes-

sioneller Parteien im constitutionellen Staat. Der Rechtsschutz kann hier nur analog dem System des selfgovernment durch ein Zusammenwirken der corporativen Kirchenverfassung in den unteren Gliedern mit einer Staatsrathsbildung gefunden werden. Dieser richtige Weg ist bereits eingeschlagen und bedarf nur der consequenten Fortsetzung (§. 62 a. E.). Es füllt sich damit auch die Lücke für die jetzt hülflose Stellung der Staatsgewalt gegenüber der geschlossenen katholischen Kirchenverfassung, für welche zwei Wege gegeben sind, entweder

1. die mildere Weise des französischen appel comme d'abus an das conseil d'état, im Fall der Ueberschreitung oder des Ungehorsams der kirchlichen Organe, oder

2. der englische Weg des praemunire, — directe Strafgesetze gegen den Widerstand der geistlichen Oberen gegen die Landesgesetze im Wege des ordentlichen Strafverfahrens vor den Obergerichten.

Sobald durch Einführung der Civilehe der lebhafteste Streitpunkt gehoben sein wird, scheint nach den Erfahrungen Deutschlands der mildere Weg zu genügen.

III. Die Parlamentscontrollen können nur äußerlich bei Etatsbewilligungen wirksam werden, und werden sich nach fester Ordnung der administrativen und Rechtscontrollen darauf zu beschränken haben. Bei dem vorhandenen Zustand aber sind parlamentarische Contestationen über Rechtsverweigerung unvermeidlich bei welchen freilich die sociale und confessionelle Confusion sich mit dem großen Prinzip „der Trennung von Kirche und Staat" zu behelfen pflegt.

X. Gebiet.

Gebiet des Unterrichts und der gelehrten Professionen.

§. 63.

I. System des Volksunterrichts.

Gn. I. §. 56. 56a.

Das Unterrichtswesen war seit dem Mittelalter in der Kirchenverfassung enthalten. Kirchenlehre und Seelsorge bildeten den obligatorischen Volksunterricht; die höheren Zweige blieben Corporationen, Stiftungen und Privatanstalten überlassen, meistens in naher Verbindung mit der Kirche. Dieser Zustand wurde auch durch die Reformation wenig verändert. Die sehr ungleich vertheilten Einkünfte der Staatskirche ließen für die große Mehrzahl der ländlichen Kirchspiele eine überaus dürftige Pfarr-Ausstattung übrig; noch viel

weniger die Mittel für Gemeindeschulen. Verkümmerte „Parochialschulen" bestanden daher in der Regel nur durch Schulgelder, aus Privatmitteln oder Stiftungen, und fehlten in der Mehrzahl der ländlichen Gemeinden ganz.

Diese Verwahrlosung des Volksunterrichts hat seit dem Ende des XVIII. Jahrhunderts einem lobenswerthen Wetteifer confessioneller Schulvereine Platz gemacht. Zahlreiche Sonntags- und Wochenschulen bildeten sich auf dem Lande wie in den Städten. Auch die reiche Klasse der Arbeitsgeber in den großen Plätzen der Industrie hat in wohlverstandenem Interesse sich an der Bewegung betheiligt. Die Staatskirche aber, ebenso wie der Confessionseifer der Dissenters und das Interesse der Arbeitsgeber, waren darin einig, die Volksschule nicht als Staatssache, und den Volksunterricht nicht als obligatorisch anzuerkennen. Vereinzelte Bestrebungen dieser Richtung blieben in der Minorität, und es gelang nur:

A. An Stelle einer gesetzlichen Regel einen Staatseinfluß auf das Volksschulwesen durch Staatsbeiträge zu gewinnen. Mit 1834 beginnen die Parlamentsbewilligungen zur Beförderung einer „allgemeinen Erziehung", welche sich im Verlauf der Zeit mehr als verzehnfacht haben. Ohne die Befugniß zur Einrichtung selbständiger Schulanstalten beschränkt sich der Staat auf Unterstützung schon bestehender Anstalten, besonders der großen confessionellen Schulvereine, — zum Zweck der Errichtung und Erhaltung von Lehrerseminarien, Schulhäusern, Lehrerwohnungen, Gehaltserhöhungen für geprüfte Lehrer, Prämien, Schulbedürfnisse. Alle Verbindung der Schulen mit dem Staat ist eine freiwillige: so lange die Verbindung aber dauert, ist die Schule der „Inspection" unterworfen nach Grundsätzen, welche sich zu umfassenden Schulregulativen, seit 1863 in Gestalt eines „revised code" von 151 Artikeln consolidirt haben. Der ausgesprochene Zweck ist „die Beförderung der Erziehung von Kindern der handarbeitenden Klasse" durch „Beihülfe zu freiwilligen Lokalschulunternehmungen", seien es „Schulen in Verbindung mit irgend einer religiösen Confession oder Sekte, oder in welchen außer den weltlichen Lehrgegenständen die heilige Schrift nach der autorisirten Uebersetzung gelesen wird." Die Inspectoren mischen sich nicht in den Religionsunterricht, die Disciplin oder Verwaltung der Schulen, sondern sie haben bestimmungsmäßig nur die Erfüllung der Bedingungen festzustellen, unter welchen Staatsunterstützung gewährt wird, und über die Resultate Bericht zu erstatten. Mit dieser Maßgabe sind Normativbestim-

mungen für den Schulbau, für die Einrichtung der Schulen, für die Vorbildung und Prüfung des Lehrpersonals und Regulative für die Schullehrerseminarien aufgestellt. Es fehlt dem ganzen System eine legale Grundlage außer dem st. 19 et 20 Vict. c. 116 über Einsetzung eines Vicepräsidenten des privy council zur Centralleitung dieser Geschäfte. Da indessen die Staatsunterstützung der großen Masse der Schulanstalten unentbehrlich bleibt, so gestalten sich die Normativbedingungen der Unterstützung zu Schulregulativen, welche eine Umbildung nach gleichem Maßstab stillschweigend herbeiführen.

In gleicher Richtung ging das Parlament noch einen Schritt weiter, um zu Gunsten der städtischen Bevölkerung die Entstehung von Schulen für angewandte Kunst und Wissenschaft d. h. höhere Bürger-, Gewerbe- und Zeichenschulen zu befördern. Auch hier beschränkt sich die Verwaltung auf mäßige Staatszuschüsse, wogegen die Localcommittees unter Oberleitung der Behörde treten, welche den Lehrplan normirt, die Anstellung geprüfter Lehrer auf kurze Fristen garantirt, Modelle, Muster und Apparate verabfolgt, und periodische Visitationen abhält. Als Centralinstitut ist eine Kunst- und Zeichenschule mit einem Seminar zur Ausbildung von Lehrern eingerichtet, eine Bergschule, ein Museum für praktische Geologie, und ein geologisches Departement.

B. Das ausführende Organ dieser Verwaltung ist eine Abtheilung des Privy Council als Oberschulrath. Der Anfangs gemachte Versuch, die Vertheilung des Staatszuschusses dem Finanzministerium zu überlassen, konnte nicht genügen. Es erfolgte daher 1839 die Bildung einer „Unterrichtsabtheilung im privy council". Durch 19 et 20 Vict. c. 116 wird ein Vicepräsident dieser Abtheilung creirt, welcher zu einem Sitz im Unterhaus befähigt sein soll, und welcher dem Präsidenten des Privy Council nebengeordnet, einen Minister des Unterrichts in etwas subordinirter Stellung darstellt. Unter dem Departementschef fungirt ein permanenter Secretär und 2 Assistant Secretaries als Hauptdecernenten, 10 Examiners (Schulräthe) zur Prüfung der Schularbeiten und Schulpläne, 64 ambulante Schulinspectoren mit Assistenten. Die daraus hervorgehende Verwaltung konnte freilich in Ermangelung zusammenhängender Bildungsanstalten nur schematisch und mangelhaft ausfallen. Solange die Einheit eines stufenweisen Unterrichtssystems von der Elementarschule bis zur Universität hinauf fehlt, läßt sich durch bloße Anstellung von Examinatoren, Inspectoren und Reglements keine „national education" schaffen. Noch immer aber fehlt

jene Verbindung als etwas außer dem Kreise englischer Erfahrung und Lebensanschauung Liegendes. Die fehlerhafte Grundlage des Systems wird darin sichtbar, daß es den dürftigsten Verbänden, welche keine eigenen Schulen zu begründen vermögen, auch die Staatshülfe versagt, das Armenschulwesen aber gänzlich abtrennt, und in der Regel mit der Armenhausverwaltung verbindet. Nur für die Gewerbe- und Zeichenschulen hat sich das System des voluntarim und der abgestuften Staatszuschüsse als angemessener bewährt und im Ganzen befriedigend gewirkt.

C. Die Controlle der Schulverwaltung kann in Ermangelung einer gesetzlichen Grundlage und aller Elemente des selfgovernment nur durch das Parlament, vorzugsweise das Unterhaus geführt werden, und zwar (1) durch die jährlichen Bewilligungen im Budget, (2) durch Vorlegung der Jahresberichte der beiden Abtheilungen, (3) durch ein Einspruchsrecht gegen einseitige Aenderungen der Schulregulative Seitens der Verwaltung. Dieser letzte Punkt ist seit 1863 Gegenstand lebhafter Contestationen geworden. Da in Ermangelung gesetzlicher Grundlagen das Parlament seine Unterrichtszuschüsse nur als bedingte Bewilligungen gewährt, so wurde folgerecht eine Ueberwachung der Modalitäten der Verwendung, also der Schulregulative, beansprucht und unter lebhaftem Widerspruch der Ministerialverwaltung (1865) die Maxime durchgesetzt, daß dem Departement zwar die Initiative neuer Schulreglements bleibt, wesentliche Abänderungen der einmal geltenden aber nur mit ausdrücklicher oder stillschweigender Zustimmung des Parlaments erfolgen sollen, — ein Verhältniß, aus welchem unter dem Streit der confessionellen und politischen Parteien im Parlament nur Lähmung und Schematismus hervorgeht. (Todd. I. 291—296.) — Ohne gesetzliche Grundlage, durch welche eine gleichmäßige Pflicht der Familien und der Gemeindeverbände festgestellt wird, kann der Volksunterricht aus dem jetzigen vitiösen Cirkel von Regulativen und Parlamentsbeschlüssen nicht herauskommen. Ohne Gesetzgebung und ohne selfgovernment kann auch auf diesem Gebiet keine Stetigkeit gefunden werden.

Die deutsche, insbesondere preußische Gesetzgebung, ist durch den Zwiespalt der Kirchen gezwungen worden, das Unterrichtswesen zur Staatssache zu machen und dem deutschen Volksgeist entsprechend zu einem Hauptgebiet der Staatsthätigkeit zu erheben. Das öffentliche Unterrichtswesen begreift: I. Die Universitäten und Akademien. II. Die Specialfachschulen. III. Die höheren Schulen. IV. Die Elementarschulen, welche hier zunächst in Betracht kommen.

A. Die Gesetzgebung über das Volksschulwesen, umfassend die einklassige und die mehrklassige Elementarschule (Mittelschule), hat im XVIII. Jahrhundert die Schule als Staatsanstalt anerkannt, mit der Maßgabe, daß für die innere Direction die Kirche, für die äußere Verwaltung die Gemeinde mit dem Staat concurrirt. Die allgemeinen Grundzüge des Generalreglements vom 12. Aug. 1763 und des A. L. R. II. 12 erscheinen specialisirt in eingehenden Provinzialordnungen, in neuer Codification vom 11. Decbr. 1845 für die Provinz Preußen.

Obenan steht der Grundsatz des Schulzwanges, d. h. die Zwangsverpflichtung der Eltern und deren Stellvertreter, die Kinder innerhalb des schulpflichtigen Alters nicht ohne Unterricht zu lassen, — also der mittelalterliche Kirchenzwang in zeitgemäßer Verjüngung. Daß die Beschränktheit des socialen Raisonnements anderer Nationen, welche an der Spitze der „Civilisation" zu marschiren glauben, sich zu dieser Auffassung des Staatsberufs nicht zu erheben vermag, wird uns so wenig irre machen, wie das sociale Raisonnement über die allgemeine Wehrpflicht. Erzwungen wird die Schulpflichtigkeit durch Geldbußen unter Controlle der Schulvorstände und der Aufsichtsbehörden. Die Dauer derselben ist gesetzlich bemessen, jedoch unter Mitentscheidungsrecht des Seelsorgers unter Rekurs an die Aufsichtsinstanz, A. L. R. II. 12 §. 46; Kab.-Order vom 14. Mai 1825.

Gegenstand der Gesetzgebung ist ferner die Formation der Gemeindeverbände für die Elementarschule (Schulsocietäten), welche durch das Gesetz incorporirt, eine normale Bildung von Verwaltungsgemeinden darstellen. Die Errichtung oder Trennung bestehender Schulen kann wegen Ueberfüllung oder wegen zu großer Entfernungen durch Resolute der Regierung verfügt werden. In Ermangelung einer Gesetzgebung über die Kreis- und Gemeindesteuern und in Ermangelung größerer Verbände des selfgovernment, mußte diese Regelung der Regierung überlassen werden, ebenso wie die Vertheilung der Schullasten.

Gegenstand der Gesetzgebung ist ferner die Stellung der Lehrer als öffentlicher Beamten und der Schulplan, soweit er sich auf Bezeichnung der Gegenstände beschränkt, welche als Minimalbestand des Volksunterrichts gelten sollen.

Die Staatsregulativgewalten haben diesen Rahmen der Gesetzgebung auszufüllen. Für die evangelische einklassige Elementarschule enthält eine solche das vielbestrittene Regulativ vom 3. Oct. 1854, welches den obligatorischen Unterricht auf Religion, Lesen, deutsche Sprache, Schreiben, Rechnen und Gesang beschränkt. Der K. Erlaß vom 28. Febr. 1862 fügt die körperlichen Uebungen für die männliche Jugend hinzu. Für die Schullehrer-Seminarien gilt das General-Regulativ vom 1. Okt. 1854 über den Unterrichtsplan und speciellere Regulative über die Lehrerprüfungen.

Den Regulativgewalten überlassen sind auch die Specialschulen, denen trotz der höheren, bis an die Universität heranreichenden Leistungen, doch der Character der Universalität fehlt: die Gewerbeakademie und Provinzialgewerbeschulen, die Bauakademie und Bauschulen, Bergakademie, landwirthschaftliche und Forstschulen, Navigationsschulen 2c. Sie sind mit Recht zunächst unter Protection der specielleren gesellschaftlichen Interessen gestellt; für ihre Förderung in den Entwickelungsstadien kann unter den Specialdepartements zur Zeit mehr geschehen, als in dem allgemeinen Unterrichtsdepartement.

B. Die ausführenden Organe des Volksschulwesens sind:

1. Der Minister der Geistlichen, Unterrichts- und Medicinalangelegenheiten als Centralbehörde nach dem neueren preußischen Ministerialsystem; der evangelische Oberkirchenrath concurrirend in der Mitaufsicht über den evangelischen Religionsunterricht.

2. Provinzialbehörden sind die collegialischen Regierungen (Abtheilung II.), als die Hauptbehörden für die Elementar-, Bürger- und Privatschulen, insbesondere für Ernennung, Bestätigung, Prüfung der Lehrer, Aufsicht über deren Führung, Regelung des Schulgeldes, Einrichtung und Vertheilung der Schullasten unter die Schulsocietäten, Verwaltung und Oberaufsicht des Schulvermögens, — also für die äußere Schulverwaltung. Daneben stehen die Provinzial-Schulcollegien für die innere Verwaltung, d. h. die obere wissenschaftliche Leitung, innere Verfassung, Sorge für die Ausbildung der Elementarlehrer. — Alle Bedenken gegen collegialische Doppelorgane kehren hier wieder.

3. Die Ortsbehörden in den Städten sind die städtischen Schuldeputationen, als Abtheilungen der Magistratsverwaltung, welche die inneren und äußeren Angelegenheiten zusammenfassen. Auf dem Lande sind es „Schulvorstände", welche nach Rescr. v. 28. Oct. 1812 aus dem Patron, dem Pfarrer und zwei bis vier Familienvätern (darunter womöglich der Schulze) gebildet werden sollen. Das Innere der Schule soll hauptsächlich dem Pfarrer, das Aeußere dem Vorstand zufallen unter Specialinstructionen der einzelen Regierungen. Eine allgemeinere Kreisaufsichtsbehörde soll der evangelische Superintendent und der katholische Decan als „Schulinspector" für seinen Bezirk bilden, für einzele Functionen auch der Landrath und der Seminardirector. — Die mangelhafte Gestalt dieser Schulvorstände ist Folge des zerrissenen fragmentarischen Wesens unserer Landgemeinden, welche zum größten Theil weder die Mittel für ein gleichmäßiges Schulsystem, noch das Personal für ein Schulcuratorium enthalten. Im weiteren Hintergrunde liegt die mangelnde Gesetzgebung über die Kreis- und Gemeindesteuer.

Dasselbe unklare System gilt für die Ernennung der Lehrer in den Gemeinden „landesherrlichen Patronats" durch die Regierung, in den übrigen durch den „Schulpatron"; in einzelen Landestheilen unter Mitwahlrecht der Gemeindeorgane. Die Amtspflichten der Volksschullehrer sind vorzugsweise durch Instructionen der Provinzialregierungen normirt; die Disciplin wird nach dem Gesetz v. 21. Juni 1852 gehandhabt. Das „politische" und „kirchliche" Verhalten ist neuerdings Gegenstand zahlreicher Erlasse geworden, wogegen es an einem Gesetz über die Pensionirung der Lehrer noch fehlt.

C. Die Controllen:

1. von der administrativen Seite sind ausreichend, ja im Uebermaß entwickelt, da die Verwaltungsthätigkeit die fehlenden Gesetze über Aufbringung der Schullasten ersetzen mußte. Den Mangel einer geordneten Kreisverwaltung bedingt auch das weit ausgedehnte Anstellungs- und Bestätigungsrecht des Lehrerpersonals. Im constitutionellen Staat gerathen diese zu anderen Zwecken bestimmten Befugnisse unvermeidlich in eine parteimäßige Verwaltung. Nahezu unwiderstehlich ist die Versuchung, das große disciplinirte Armeecorps der Schulmeister zu Wahlagenten für gouvernementale Wahlen auszubilden, und umgekehrt den Verdruß über politische Unbotmäßigkeit auf dem Wege der Disciplin auszudrücken.

2. Gerichtscontrollen waren unanwendbar, da die „Aufsichtsinstanz" eben den Mangel der Gesetzgebung über die Schullasten ersetzen mußte. Streitige Anordnungen über die Errichtung neuer Schulsocietäten, confessionelle Trennung der Anstalten oder Simultanschulen, Dotation der Schulen, Vertheilung der Societätsbeiträge konnten den Gerichten auch aus dem Grunde nicht überwiesen werden, weil es an einer gleichmäßigen und specifizirten Gesetzgebung für die meisten Fragen fehlte.

3. Die Parlamentscontrolle umfaßt ansehnliche Geldbewilligungen, die sich aber nicht versagen lassen, da das thatsächliche Bedürfniß noch weiter geht, als die Anforderungen der Staatsregierung. Der allgemeine Streit über den Grundschulplan und über das System der Ausbildung und Anstellung der Lehrer eignet sich überhaupt wohl wenig zu einer Contestation zwischen Unterrichtsministern und Parlamentsparteien. Die Wurzel des Uebels liegt hier weniger in „Büreaukratie" und Freude am Zuvielregieren, als in der Erschlaffung der Staatsgesetzgebung seit 1820, welche die Volksschule mit ihrem kläglich besoldeten Lehrerpersonal und oft mangelhaften Baulichkeiten fortdauern ließ. Daß die Steueranforderung die erste Bedingung der gewünschten Verbesserung und „Selbstverwaltung" sei, war den gesellschaftlichen Klassen nicht klar. In Bezug auf alle Steuerlasten und persönlichen Zumuthungen sollte es beim „Herkommen" bleiben, nach welchem Schulgelder und die steuerartigen Beiträge der Schulsocietät (A. L.-R. II. 12. §. 29—38. Instr. v. 23. Oct. 1817. §. 18) durch das stetige Eingreifen der Regierungen auf dem Niveau der Nothdurft gehalten werden mußten. Das Verlangen nach „unentgeltlichem Volksunterricht" und „auskömmlichen Lehrergehalten" 2c. sollte durch ein Schulgesetz befriedigt werden!

De lege ferenda kann die bewegliche Gestalt des Volksunterrichts unter dem Streit der Confessionen und der Parteien und wechselnden Ministergewalten im constitutionellen Staat nicht fortbestehen. Die sich durchkreuzenden socialen und confessionellen Streitpunkte sind aber in der Verf.-Urk. Art. 20—26 nur zu allgemeinen Resolutionen gediehen, welche dann im Art. 112 der Verf.-Urk. wieder aufgehoben sind. Inzwischen dauert ein Verwaltungssystem fort, welches im Widerspruch mit der Landesgesetzgebung „Confessionsschulen" bildet, d. h. die Schulen der Kirche einverleibt, während die bestehenden Gesetze keine anderen Schulen, als die der politischen Gemeindeverbände (Schulsocietäten) unter Leitung der Staatsbehörden kennen. Das richtige Ziel wird auch hier die Fortbildung der bestehenden Gesetzgebung zum selfgovernment sein, — nach demselben System, wie für die Armen- und Wegeverwaltung (§. 46, 49).

A. Das neue Schulgesetz wird die Volksschule als Staatsanstalt festhalten und nach dem System des selfgovernment:

1. den vorhandenen Kreisen und Gemeinden die Erhaltung der Volksschule mit folgender Unterscheidung auferlegen müssen:

a) dem Kreisfonds den Neubau der Schulgebäude, die Ergänzung der Lehrergehalte und die Lehrerpensionen,

b) der Ortsgemeinde, resp. Schulsocietät (unter Beibehaltung der vorhandenen Dotation) die Erhaltung des Schullehrers, soweit die Kräfte der Gemeinde reichen. Es wird sich als praktisch erweisen, zu diesem Zweck ein niedriges Schulgeld zu erheben für jedes Kind vom 6. bis zum 14. Jahr, mag es die Schule besuchen oder nicht. Die alternative Stellung der Schulgeldverpflichtung wird den Unterschied von Arm und Reich am schonendsten aufheben, sofern

den ärmeren Klassen gestattet wird, die Zahlung des Schulgeldes nach ihrer Wahl als „Strafe der Versäumniß" zu leisten, — womit zugleich die lästigen Strafeinziehungen vereinfacht und eine exacte Controlle der schulpflichtigen Kinder erreicht wird.

2. Die Kosten der Kreisschulverwaltung sind durch eine Kreissteuer vom Realbesitz nach den Grundsätzen der Armensteuer aufzubringen.

3. Der dafür zu wählende Kreisverwaltungsrath fällt zusammen mit den Kreisverordneten für die Armen- und Wegeverwaltung.

4. Die Kreisversammlung beschließt über Anleihen, Bauten und über den Normaletat der Lehrergehalte, welcher durch die Oberinstanz des selfgovernment bestätigt, erhöht oder ermäßigt werden mag. Eine gesetzliche Regelung der Gehalte dagegen ist in einem großen Staat unangemessen.

5. Durch die Anlehnung an die stehende Kreisverwaltung entsteht der Halt für die selbständige Verwaltung. Eine ständige, aus der Kreisverwaltung (§. 43) und aus Kreisverordneten gebildete Deputation erhält das Anstellungsrecht für die durch „Attest der Staatsbehörden qualificirten" Lehrer, das Ordnungsstrafrecht und das Recht der unfreiwilligen Pensionirung, — das letztere mit Recurs an die Regierung zu Gunsten des Lehrers, — das Ordnungsstrafrecht concurrirend mit dem Generalschulinspector.

6. Das Curatorium der Schulverwaltung, für welches in 30,000 bis 40,000 Dörfern das geeignete Personal fehlt, ist in der Regel für Amtsbezirke und Städte zu bilden, doch so, daß wenigstens ein Mitglied des Curatoriums am Ort der Schule ansässig sein muß. Zu diesen Curatorien wird auch ein Geistlicher der anerkannten Kirchen zu ernennen sein.

7. Die Inspectionsbefugnisse des Staatsschulinspectors und die Regulativbefugnisse der obersten Schulbehörde werden gesetzlich zu begrenzen sein; die Einzelheiten des Unterrichtsplans aber sind durch Regulative zu ordnen. Für den Religionsunterricht gilt das gesetzliche Recht der anerkannten Kirchen (S. 555) unter einer gesetzlich zu begrenzenden Inspection der geistlichen Behörden.

B. Die Formation der Staatsbehörden wird zweckmäßig

1. in die ältere Gestalt des Oberschulcollegiums zurückkehren, welche wegen der sich durchkreuzenden confessionellen und communalen Verhältnisse, sowie als oberste Disciplinarbehörde rathsam ist. Das Präsidium würde dem Unterrichtsminister gebühren, — die Regulativgewalten dem Oberschulcollegium mit dem Exequatur des Ministers. Die Unterrichtspläne, Regulirung der Seminare, Prüfungswesen, Lehrerqualificationen und die Instructionen zur Ausführung der Schulinspection können sachgemäß nur auf solchen Regulativen beruhen.

2. Die jetzigen Regierungsabtheilungen unter Concurrenz der Provinzial-Schulcollegien erscheinen nach Wiederherstellung eines „Oberschulcollegiums" als eine schwerfällige, unsachgemäße Collegialbildung an unrechter Stelle. Die gesammte Personalverwaltung und Inspection wird besser, wirksamer, einfacher durch einen höhergestellten Generalinspector oder „Oberschulrath" geführt werden, mit einem stärkeren persönlichen Gefühl der Verantwortlichkeit, als unter der anonymen Firma eines Collegiums. Die Vermögensverwaltung wird ein Regierungsschulrath besser führen, als ein Collegium. Für die wenigen, zu collegialischer Behandlung geeigneten Gegenstände kann der Generalinspector mit dem Regierungsschulrath und Justitiar zusammentreten. Durch diese Vereinfachung

wird der Raum gewonnen einerseits für ein ambulantes Schulinspectionspersonal, andererseits

3. für die Kreisverwaltungen als Organe des selfgovernment. Unter Voraussetzung gesetzlich geordneter Schullast ist die ständige Kreisverwaltungsdeputation in Verbindung mit den größeren Schulcuratorien das lebensfähige Organ der äußeren Schulverwaltung, welches bisher fehlte, und welches dann mit den Staatsinspectoren in persönliche Verbindung treten wird. Die lebendige Betheiligung der gebildeten Klassen an den Einzelgeschäften der Schulverwaltung, bei denen auch die Geistlichkeit in reichlichem Maße sich zu betheiligen Gelegenheit findet, wird nicht nur für gesunde und zweckmäßige Locale sorgen, sondern sie wird der Volksschule ihr geistiges Leben und ihren religiösen Charakter bewahren, — nicht aber die Herrschaft der Kirche, welche in keinem Jahrhundert und in keinem europäischen Staat eine lebensfähige Volksschule zu erzeugen und zu erhalten gewußt hat.

C. Die administrativen Controllen, welche ihrer Zeit das preußische Schulwesen geschaffen und erhoben haben, bleiben dabei erhalten; Anstellungsrecht und Disciplin aber werden so decentralisirt, um die Schule dem politischen und confessionellen Streit im constitutionellen Staat zu entziehen.

Die Rechtscontrollen bilden sich aus der Collegialverfassung der Kreisverwaltung und des Ober-Schulcollegiums, in der hier möglichen Gestalt.

Die Parlamentscontrolle durch nachheifende und transitorische Geldbewilligungen wird fortdauern, und so weit reichen, wie die Regulativgewalten des Ministers und des Ober-Schulcollegiums Die gesetzliche Fixirung bildet auch hier eine Schranke nach beiden Seiten.

§. 64.

II. System der Universitäten und gelehrten Schulen.

Gn. I. §. 144.

Die alten beiden Landesuniversitäten Englands waren und blieben auch nach der Reformation affiliirte Lehranstalten der Staatskirche zur Ausbildung gelehrter Theologen, zur Erwerbung einer allgemeinen Bildung für die vornehmen Klassen und einer Propädeutik für andere gelehrte Professionen. Die sogenannte „Universität" ist daher aufgelöst in zahlreiche incorporirte colleges und Hunderte von kleinen Pfründen (fellowships) mit einer Anwartschaft auf künftige Ordinirung. Für die Studirenden, undergraguates, entsteht daraus das Hofmeistersystem, tutorial system, — eine Anleitung zu Privatstudien, — dagegen eine untergeordnete Bedeutung der Professuren, der Vorlesungen, der Universität als Gesammtlehranstalt. Die buntgestalteten Statuten der einzelen Körperschaften und der Gesammtanstalt führten zu einer vom Staat ganz unabhängigen, verkünstelten Corporationsverwaltung und zu einer Vereinzelung der Thätigkeit,

welche wohl beschauliches Leben und Selbststudium fördern konnte, nicht aber Lehrthätigkeit und wetteifernden Fortschritt der Wissenschaft. Die Theilnahme an den Pfründen und überreichen Stiftungsmitteln war durch das staatskirchliche Bekennntniß und durch zahlreiche sociale Vorbedingungen beschränkt, welche mit der Wissenschaft nichts gemein hatten. Da aber über ihre Interessen hinaus keine Corporation die Fähigkeit zur Selbstreform besitzt, so mußte die Gesetzgebung endlich einschreiten um die Universitäten ihrem wissenschaftlichen Zweck und weiteren Kreisen einigermaßen zugänglich zu machen. Es ist dies geschehen für Oxford durch 19 et 20 Vict. c. 31; 20 et 21 Vict. c. 25; für Cambridge durch 19 et 20 Vict. c. 88; 21 et 22 Vict. c. 44 mittels Einsetzung einer „königlichen Commission zur Revision der Statuten" der Universität und der colleges, unter Betheiligung der Professoren an den Reformvorschlägen und in Zukunft auch an der laufenden Verwaltung. Auf diesem Wege schreitet stückweise eine Umbildung der Statuten vor sich, welche nach Anhörung erhobener Widersprüche der „Königin im Rath" zur Bestätigung vorzulegen sind. Es fallen damit langsam die confessionellen Beschränkungen; der Gesammtanlage nach werden aber auch in Zukunft die Universitäten wohl nur den reicheren Klassen zugänglich bleiben.

Ein abweichendes System wurde durch Incorporirung der London University (1836) versucht, welche aus zwei schon etwas früher (durch Actiengesellschaften) gebildeten colleges formirt wurde, mit der Befugniß, Doctorgrade der Philosophie, des Rechts und der Medicin zu ertheilen, unabhängig vom staatskirchlichen Bekenntniß. Der verwaltende Senat besteht hier zum einen Theil aus dem von der Krone ernannten Kanzler und ordentlichen Mitgliedern, zum andern Theil aus gewählten Mitgliedern und einem jährlich gewählten Vicekanzler. Auch hier erscheint indessen weniger eine universale Lehranstalt, als vielmehr eine Examiniranstalt für Abiturientenexamina und Doctorgrade.

Die abgeschlossene Corporationsverfassung und das Cooptationssystem gilt auch für die Akademie der Wissenschaften und die Akademie der Künste. Die höhere Pflege der Wissenschaft und Kunst tritt nur von der finanziellen Seite an Staatsverwaltung und Parlament heran in ziemlich unbedeutenden Jahresbeiträgen. Sehr bedeutend ist aber das centrale Nationalmuseum für Wissenschaft und Kunst, British Museum, unter corporativer Verwaltung mit jährlichen Staatsbeiträgen von annähernd 100,000 £.

Analog den Landesuniversitäten bestehen die 22 gelehrten

Stiftungsschulen, welche zum Theil dem Mittelalter, größeren Theils der Periode der Reformation angehören. Die Verwaltungscuratorien sind durch die Stiftungsurkunde bestimmt, in der Regel unter Visitationsrecht eines Bischofs, einer Universität oder des Lordkanzlers. Die ordentlichen Lehrer sind in der Regel Geistliche oder Graduirte der Universitäten. Der Wirkungskreis ist ein confessionell und social beschränkter, bei einigen Anstalten trotz ansehnlicher Mittel ein unbedeutender. Auch hier hat das sociale Interesse die Lehranstalt beschädigt. Eine königliche Untersuchungscommission erstattet gegenwärtig Berichte über Reformen in der Richtung der Universitätsreform.

Der gemeinsame Charakter der gelehrten und Kunstinstitute ist der der Incorporation, hervorgegangen aus dem Bedürfniß ökonomischer und politischer Selbständigkeit, deren das geistige Leben, zwischen einen reichen Adel und Handelsstand gestellt, unter parlamentarischer Parteiregierung vorzugsweise bedurfte. Sie ist aber in dieser Abschließung der freien Entwickelung geistiger Thätigkeit weniger förderlich, als eine Staatsverwaltung unter günstigen Voraussetzungen. Die Incorporation ist es auch, welche eine stufenweise und universale Verbindung der Nationalerziehung und Bildung hindert. Das Bedürfniß gelehrter Mittelschulen, als welche die vorhandenen Stiftungsschulen nur an vereinzelten Punkten des Landes Wenigen zugänglich sind, muß durch Privatanstalten befriedigt werden, in welchen die Mittelmäßigkeit und das Scheinwesen vorherrscht. Der negative Einfluß der Staatskirche macht sich auch darin fühlbar, daß sie die Entstehung eines eigenen Standes studirter Lehrer bis heute verhindert und niedergehalten hat, und jeden Schritt zur Verbesserung des Unterrichtssystems sofort zu einem Streit zwischen „Kirche und Staat" macht. Die Gefahr der staatlichen „Bevormundung" ist hier vermieden: aber um den Preis mangelnder Förderung, mangelnder Einheit, mangelnder Zugänglichkeit für die unteren Klassen. Trotz reicher Mittel, fehlt die freie Luft und Bewegung, welche nur in Einrichtungen waltet, die von confessionellen und socialen Vorbeschränkungen befreit sind.

Die Ueberlegenheit des höheren Unterrichtswesens und der universalen Bildung in Deutschland beruht auf der sachgemäßen Auseinandersetzung der gelehrten Professionen mit der Kirche, deren Chronologie noch erkennbar in der Rangfolge der Universitätsfacultäten dasteht. Die Bestimmung der gelehrten Professionen ist eine überwiegend staatliche auch außer dem unmittelbaren Dienst im Staatsamt. Mit den nützlichen Gewerben haben sie gemein das Lebenselement der freien Concurrenz und das Streben nach Incorporation.

Ihr Unterschied vom Gewerbe liegt aber nicht bloß in der Vorbedingung einer höheren universalen Bildung, sondern noch mehr in ihrem Zweck, der nicht dem nächsten Nutzen des Einzelen, sondern dauernden höheren Bedürfnissen des Gemeinwesens gilt. Dies staatliche Element bringt es mit sich, daß die gelehrten Professionen nach dem System des selfgovernment, die Gewerbe nach dem System der Verwaltungsräthe zu incorporiren sind, jene also nach dem System der staatlichen Qualification und des Ernennungsrechts, diese nach dem System der Wahlen.

I. Die Universitäten hatten von Alters her den Charakter privilegirter Corporationen, welcher indessen in den Charakter incorporirter Beamtencollegien übergegangen ist, je mehr die Unterhaltung der Lehrer und der Einrichtungen aus Staatsmitteln bestritten wurde. Die Elemente einer Corporationsverfassung sind erhalten in den vom König bestätigten Statuten, durch welche in einer besonderen Zeitströmung die Universität Halle (1854) für „evangelisch confessionell" erklärt ist, im Widerspruch mit dem Grundsystem der preußischen Gesetzgebung. Im Uebrigen haben sich die statutarischen Anordnungen über Rector, Senat und Facultätsverwaltung als zweckmäßig bewährt. — Nicht im Einklang mit dem System ist aber die Beibehaltung einer halben Universität zu Münster und besonderer Seminarien zur Ausbildung der katholischen Geistlichkeit im Gegensatz zu den katholisch-theologischen Facultäten.

Gegenstand der Gesetzgebung ist die Ertheilung der Rechte der Staatsbeamten an die Lehrer und Beamten der Universität, aus welcher dann wieder die Ausdehnung der Disciplinargesetze auf das Lehrpersonal abgeleitet ist. Nach der Bestimmung der Wissenschaft können indessen Universitätslehrer so wenig wie Geistliche den Verwaltungsbeamten gleichgestellt werden. Gegenstand der Gesetzgebung ist auch die beschränkte Civil- und Strafgerichtsbarkeit der Universitäten über Studirende nach dem Regl. v. 18. Nov. 1819.

Die Einzelheiten der Verwaltung, die Einrichtung der Vorlesungen, der Immatriculationen, der Anmeldungsbücher, Abgangszeugnisse ꝛc. ist den Regulativgewalten überlassen. Ebenso beruhen vereinzelte Zwangsvorschriften über den Besuch gewisser Collegia als Vorbedingung einzeler Staatsprüfungen auf departementalen Reglements. Die Leitung der äußeren Angelegenheiten wird durch ein Curatorium vermittelt, in Correspondenz mit dem Minister der Unterrichts-Angelegenheiten, als dem Chef dieser ihrem Wesen nach centralen Verwaltung. Für die katholisch-theologischen Facultäten ist dem bischöflichen Amt eine Mitwirkung durch Statuten und Regulative zugestanden.

Die königliche Akademie der Wissenschaften (gegründet a. 1700) steht als incorporirte gelehrte Gesellschaft unter Protectorat des Königs, von welchem die gewählten Mitglieder auf Vorschlag des Ministers bestätigt werden.

Die königliche Akademie der Künste, gegründet a. 1699, als corporirter Verein „anerkannter Meister jedes Faches der Kunst", umfaßt außer der hohen Schule auch eine akademische Zeichenschule und eine Kunst- und Gewerksschule, nebst einigen Kunst- und Baugewerksschulen in den Provinzen. Neben ihr bestehen noch Kunstakademien zu Königsberg und Düsseldorf. Ein neuer Plan für die gesammte Verwaltung der Kunstangelegenheiten (14. Juni 1848) ist nicht zur Ausführung gekommen. Die oberste Leitung steht auch hier dem Unterrichtsminister zu.

II. Die gelehrten Schulen, d. h. Gymnasien, Realschulen und

Schullehrerseminare können weder unter das Gesetz des Schulzwangs gestellt, noch kann ihre Errichtung zu einer Kreis- und Gemeindepflicht erhoben werden. Sie fallen daher überwiegend dem Gebiet der Reglements zu, — dem Regl. v. 4. Juni 1834 über die Abiturientenprüfungen, Reglements über die Unterrichtsordnung und Schulzucht, Lehrpläne, Lehrmethode, Gesundheitspflege, Schulordnung. Für die Realschulen ist die Unterrichts- und Prüfungsordnung vom 6. Oct. 1859 ergangen. Einen gesetzlichen Charakter haben nur die ergänzenden Bestimmungen über die Amtsstellung der Lehrer.

Ausführende Organe unter Leitung des Unterrichtsministers sind hauptsächlich die Provinzialschulcollegien, namentlich für (1) die Prüfung der Grundpläne und Statuten. (2) Prüfung neuer Schulordnungen, Reglements, Disciplinargesetze. (3) Prüfung der Schulbücher unter Genehmigung des Ministeriums. (4) Prüfungen pro facultate docendi. (5) Anordnung und Controlle der Abiturientenprüfungen. (6) Anstellung, Beförderung, Disciplin, Suspension, Entlassung der Lehrer. (7) Alle auf den „pädagogischen Zweck" der Unterrichtsanstalten im Allgemeinen bezüglichen Angelegenheiten. — Mit den Schulcollegien concurriren noch die Regierungen (Abth. II.) als Verwaltungsbehörden für Realschulen zweiter Klasse und für die höheren Bürgerschulen.

Daneben erscheinen Elemente der Communalverwaltung und des Systems der Stiftungen, insofern viele Anstalten von großen Communen unterhalten werden. Da diese Betheiligung aber nur auf einem voluntarism beruht, so hat sie mehr den Charakter der Verwaltungsräthe angenommen. Zunächst soll der „Schulpatron" eine Hauptstimme bei Besetzung der Lehrerstellen nebst einem Aufsichtsrecht üben A. L.-R. II. 12. §. 59. 60; V.-O. v. 9. Dec. 1842. Die äußeren Rechte werden durch Localvorstände, Ephorate, Curatorien nach verschiedenen Verfassungen ausgeübt, meistens auch mit einem Einfluß auf die inneren Angelegenheiten als locale Zwischenbehörden. Ueber den Religionsunterricht ist den Bischöfen und Generalsuperintendenten ein Aufsichtsrecht eingeräumt. Die Directoren werden durch königliche Ernennung besetzt, die Lehrerstellen durch die Provinzialbehörden, nach Reglements unter Genehmigung des Ministers für die Oberlehrerstellen. Wo ein Patron vorhanden, übt dieser ein Nominationsrecht unter Bestätigung der Staatsbehörden. — Die Lehrer haben im Allgemeinen die Rechte und Pflichten der Civilbeamten; ihre besonderen Amtspflichten sind durch die Dienstinstructionen geregelt. Die Entlassung im Disciplinarwege erfolgt nach Maßgabe der Disciplinargesetze über die Verwaltungsbeamten.

De lege ferenda werden die Provinzial-Schulcollegien wohl besser zu ersetzen sein durch die persönliche Wirksamkeit ambulanter Staatsschulinspectoren unter Assistenz des Generalschulinspectors des Regierungsbezirks (als stehender Commissarien für die äußeren Angelegenheiten). Als Disciplinarbehörde würde sich eine Staatsrathsbildung (Ober-Schulcollegium) eignen, mit Recurs an den Minister zu Gunsten des Angeschuldigten. Die Gefahr einer Vermengung der Disciplinargewalt mit politischen und Parteigesichtspunkten werden dadurch wesentlich zu vermindern sein. Die Anstellungsrechte der Stadtgemeinden sind auf Lehrer zu beschränken, welche von der Staatsbehörde ein „Qualificationsattest" erhalten haben; unter dieser Voraussetzung kann aber ein Bestätigungsrecht wohl entbehrt werden. Im Uebrigen bedingt die Leitung der Universitäten und gelehrten Schulen einen Chef mit den vollen Ministergewalten und die gewöhnliche Ministerialverfassung. Den vielseitigen, rasch fortschreitenden An-

sprüchen der Wissenschaft kann nur eine bewegliche Centralverwaltung genügen, nicht ein collegialischer Oberstudienrath.

Die Parlamentscontrollen haben kaum eine andere Handhabe, als die Bewilligung von Geldmitteln, deren Kunst und Wissenschaft in Preußen schon seit Jahrzehnten bedarf.

§. 65.

III. Die Advocatur und Anwaltschaft.

Gn. I. §. 122, 123.

Mit der parlamentarischen Verfassung hat sich auch das dazu gehörige Justizpersonal gebildet. Die enge Verbindung der Landesuniversitäten mit der Kirche und mit dem canonisch-römischem Recht der Kirche nöthigte die englischen Juristen des Mittelalters zur Bildung eigener Genossenschaften für die Pflege ihres Landrechts. Die Technik des Gerichtsverfahrens führte ferner zu einer Trennung des Fürsprecheramts (Advocatur) von dem geschäftlichen Betriebe des Processes, welcher der Anwaltschaft, als der „niederen Branche" überlassen wurde. Die Erfahrungen der Verfassungskämpfe des XVII. wie der Parteiregierungen des XVIII. Jahrhunderts führten zur Beibehaltung dieser Grundeinrichtungen, da alle Rechtscontrollen der Staatsverwaltung ein von dem zeitigen Ministerium unabhängiges Juristenpersonal voraussetzen. Die naturgemäße Neigung des geistigen Lebens zur „Incorporation" wurde an dieser Stelle zur politischen Nothwendigkeit.

I. Die rechtsgelehrte Advocatur ist seit dem Mittelalter in 4 Inns of Court zu London vereinigt, deren Verfassung nicht auf ausdrücklicher Incorporationscharte, sondern auf altem Herkommen beruht. Für die geistlichen und die Specialgerichte hatte sich eine eigene Innung der Doctoren des Civilrechts gebildet, welche 1768 formell incorporirt wurde. Neuerdings ist aber sämmtlichen Advocaten und sämmtlichen Anwälten des gemeinen Rechts, der Kanzlei und der Specialgerichte die Praxis gegenseitig freigegeben, und so auch von dieser Seite aus eine Verschmelzung der Rechtsbildung angebahnt. Die gewählten Vorstände der 4 Inns, zu welchen die höchsten Würdenträger der Justiz gehören, regeln in großer Selbständigkeit:

1. den Studiencursus der Rechtsstudenten, für welche seit 1851 eine gemeinschaftliche Studiencommission der 4 Inns gebildet ist; die Inns haben auch wieder juristische Vorlesungen und mancherlei dringlich nothwendige und löbliche Reformen eingeführt.

2. Der Innungsvorstand ertheilt die Qualification zum practisirenden Advocaten, barrister oder counsel, entsprechend dem academischen Grade des Baccalaureus, welcher jetzt von einem Studiencursus und einer Prüfung abhängig gemacht ist. Die Innungseinrichtungen machen indessen noch immer die „Respectabilität" mehr als die wissenschaftliche Ausbildung der Juristen zu ihrer Aufgabe. Ein sehr großer Theil der Advocaten wird nur Ehrenhalber Mitglied der Innung, ohne die Absicht und Aussicht eine Praxis zu gewinnen. — Die höheren Würden des Sergeant at Law (Dr. juris) und Queen's Counsel, welche als Vorstufe und entfernte Anwartschaft zum Oberrichter gelten, werden zwar vom Lordkanzler ertheilt, jedoch unter Desavouirung von Parteirücksichten.

3. Der Innungsvorstand übt eine Disciplinargewalt gegen die Advocaten bis zur Untersagung der Praxis auf zwei Jahre (screening) oder auch auf Entfernung von der Barre für immer (disbarring). Die Praxis ist indessen milde, ein Recurs dagegen an den Reichsrichter zulässig, aber sehr selten gebraucht, noch seltener von Erfolg.

Als das nachhaltige Gegengewicht gegen die Gefahr der Corruption durch die Parteiregierungen und ihre patronage hat sich das genossenschaftliche Leben der Inns bewährt, denen auch das Richterpersonal zeitlebens angehörig bleibt. Richter und Advocaten hausen in enger Collegialität mit einander verbunden, sowohl während der Terminzeit, als auf den Rundreisen durch die Grafschaften. Der geringe Umfang der zu vergebenden Amtsstellen, die richterliche Stellung des Lordkanzlers, der Mangel einer Aussicht auf stufenweise Beförderung sind bereits angeführt. Im Kreise der Genossenschaft selbst gilt als Hauptsache das enge Zusammenhalten, die überstrenge Ehren-Etiquette und die notorische Oeffentlichkeit aller Advocatenthätigkeit, welche die Ernennung zu allen Richterämtern auf einen engen Kreis von unzweifelhaft geeigneten Personen beschränkt.

II. Die Anwaltschaft als untere Branche hat sich den Gewerben gleichartig entwickelt, gewerbsartig incorporirt und gleichmäßig vertheilt über das ganze Land nach dem Bedürfniß des Publikums. Die Gestaltung des englischen Gerichtsverfahrens führt in den meisten Fällen zu einem thatsächlichen Anwaltzwang. Der Anwalt übernimmt den technischen Betrieb des Prozesses und consultirt über Rechtsfragen einen Advocaten. Für die ordentlichen Gerichtshöfe, für die Friedensrichter- und Sheriffsverwaltung diente das Personal der Anwälte zugleich als Gerichtsschreiber und Büreaupersonal. Die

Anwaltschreiber ersetzen den größeren Theil der gerichtlichen Lohnschreiberei. Beide Momente ersparen dem Staatsdienst viele Tausende von gerichtlichen Unterbeamten. Dem Publikum ersetzt die Anwaltschaft in legaler Weise die uns gewohnten Verrichtungen des Bauernadvocaten und Winkelconsulenten, des „juristischen Beichtvaters“. Eine niedrige Bildungsstufe und vielerlei Sportel- und andere Mißbräuche waren freilich die unvermeidliche Folge der bloß gewerblichen Incorporation, in welcher die freie Concurrenz eine Anzahl solider Firmen entstehen ließ, aber doch nicht ausreichte, um das ungebildete und ärmere Publicum vor schweren Nachtheilen zu bewahren.

Alles dies bedingte eine stärkere Staatscontrolle. Die Anwaltsordnung von 1843, 6 et 7 Vict. c. 73, hat unter Consolidirung älterer Gesetze eine formelle Einregistrirung der Anwälte eingeführt, und versagt den nicht registrirten Anwälten die Einklagung jeder Gebühr und Vergütigung. Die in London incorporirte Gesellschaft der Anwälte wird mit der Regelung des Lehrcursus betraut; das Gesetz ordnet die Lehrcontracte, schreibt eine fünfjährige Lehrzeit und vor der Zulassung zum selbständigen Geschäftsbetrieb eine Prüfung vor, für welche die Reichsrichter die Examencommission ernennen. Da ferner der Anwalt altherkömmlich zugleich als Unterbeamter des Gerichts, bei welchem er practisirt, behandelt wird, so ergeben sich folgende sachliche Controllen:

1. Der Anwalt ist den Regulativen unterworfen, welche die verschiedenen Gerichtshöfe über die Zulassung der Anwälte feststellen.

2. Der Anwalt hat der Partei eine specificirte Kostenrechnung zuzustellen, und wird auf Antrag der Partei zur Liquidation und zur Aushändigung der Manualacten und Urkunden angehalten.

3. Die Partei kann im Gerichtsbüreau die Anwaltsrechnung taxiren und ermäßigen lassen.

4. Das Gericht kann nach summarischer causae cognitio den Anwalt entlassen wegen Betrugs, Bestechung und wegen eines Verfahrens gegen die „obvious rules of justice and common honesty“.

Die Ministerialverwaltung steht mit dem ganzen Personal der Advocaten wie der Anwälte in keiner amtlichen Beziehung. Nur ist der zeitige Attorney General und Solicitor General ex-officio-Mitglied der Commission, welche durch Wahl der Advocateninnungen

für die laufende Berichterstattung über die Gerichtsurtheile gebildet wird.

Die deutsche Rechtsanwaltschaft hat bei ihrer Ablösung von den geistlichen Berufen die corporative Verfassung verloren. Die Zersplitterung des deutschen Gerichtswesens in mehr als zehntausend kleinere und größere Gerichte zerriß auch die Berufsthätigkeit der Advocaten und Procuratoren, und entzog ihnen jeden Halt und jede Selbständigkeit gegenüber dem beamteten Richterthum, dessen Macht und Uebergewicht mit dem Beamtenstaat in jedem Jahrhundert wuchs. In Preußen absorbirte das Beamtenthum schließlich den ganzen Berufsstand der Advocaten und ordnete sich solche als Hülfsbeamte, „Assistenzräthe", „Justizcommissarien" unter. Bei den Reformen von 1849 wurde die geeignetere Bezeichnung der Rechtsanwälte eingeführt, ohne die Hauptsache zu ändern. Das Staatsbeamtenthum war hier seit Menschenaltern gewohnt, den Sachwalter sich als ein Glied in der Reihe des angestellten Beamtenthums zu denken; das Justizministerium gewohnt, die Advocatur als selbstverständlichen Gegenstand der Aemtervergebung anzusehen. Die Verschiebung aller Personalverhältnisse in der Preußischen Justiz hat hierin ihren Hauptgrund.

De lege ferenda wird das unhaltbare System zu ersetzen sein durch folgende Grundsätze:

1. Aufhebung des Amtscharacters der Rechtsanwälte, welcher dem Beruf des Advocaten wie des Proceßbevollmächtigten und des Defensors widerspricht.

2. Herstellung der freien Concurrenz; ohne dies Element der geistigen Mitbewerbung kann die Advocatur die Bedeutung und den Einfluß unmöglich gewinnen, welche sie mit Recht erstrebt. Auch an dieser Stelle gilt übrigens die einfache Wahrheit, daß für alle Einrichtungen, welche dem Bedürfniß des Publicums gewidmet sind, auch nur die Nachfrage das Maß der Dinge zu finden weiß.

3. Incorporation des Berufsstandes, die aber nach dem Wesen der gelehrten Berufe nicht dem bloßen Schema der Gewerbsinnungen folgen kann. Der Staat hat die Qualification zur Advocatur nach den Bedürfnissen der Rechtsordnung zu ermessen, und diese verlangt für den Anwalt wie für den Defensor die volle Qualification zum Richteramt, die geistige und gesellschaftliche Ebenbürtigkeit mit dem Richterstande. Mit dieser vollen juristischen Ausbildung fallen auch die Hauptbedenken gegen eine angebliche Ueberfluthung des Landes durch ein Advocatenproletariat. In überwiegender Zahl aber muß die Advocatur dem Richteramt gegenüber formirt werden, um durch die Summe ihrer Intelligenz und gesellschaftlichen Geltung das nothwendige Gleichgewicht herzustellen.

4. Ersetzung des ministeriellen Anstellungsrechts durch das Einregistrirungssystem bei geführtem Nachweis der gesetzlichen Qualification, womit die Möglichkeit einer Willkür wegfällt und die Gerichtscontrolle in die gebührende Stelle tritt.

5. Selbstdisciplin der Advocatur, die um so selbständiger sein kann, je höher die Anforderungen an die wissenschaftliche und practische Vorbildung des Advocaten gestellt werden. Da die staatliche Controlle nicht in einer Einwirkung auf den Advocaten in seiner Einzelthätigkeit geübt werden kann, so muß das Gesetz der Körperschaft eine solche genossenschaftliche Gestaltung geben, von wel-

cher eine Selbstdisciplin nach einem strengen Maßstab der Ehrenhaftigkeit zu erwarten ist. Der Staat hat auch für die nöthigen Organe zu sorgen, um die Disciplin in Thätigkeit zu setzen.

6. Nichttrennung von Advocatur und Anwaltschaft, da die Trennung unvermeidlich zu einer gewerbsmäßigen Bildung und subalternen Stellung, oder zu einem Amtsmonopol führt. Dieser in der deutschen Gerichtsbildung einmal überwundene Zwiespalt darf ebensowenig zurückkehren wie in der medicinischen Praxis der Unterschied von studirten und halbstudirten Aerzten.

Die so gestaltete Advocatur giebt dem Publikum das Recht auf eine bereite, zugängliche Berathung im bürgerlichen Leben und im Proceß zurück, welche der Staat durch das localisirte Amtsmonopol unbefugt verkürzt; sie ergänzt für das Strafverfahren das bisher mangelhafte Personal der Vertheidigung.

Sie giebt der Advocatur das rege Leben, die geistige Bedeutung, das Ansehen und den Einfluß zurück, welcher ihr zukommt, und welchen sie als hochgebildete, freie Profession überall hat, als monopolisirte Amtsstellung nirgends hat.

Sie giebt auch dem überzahlreichen Richterpersonal einen noch sichereren persönlichen Halt, als das etatsmäßige Gehalt und die Unabsetzbarkeit, indem sie dem Justizpersonal die Wahl zwischen dem gleich ehrenvollen Beruf der Advocatur und dem Staatsamt läßt. Unter dem Parteiwesen des constitutionellen Staats ist es eine der Lebensbedingungen der Justiz, daß der größere Theil des studirten Juristenthums auf eigenen Füßen stehe.

Sie ermäßigt das überweite Anstellungsrecht des Justizdepartements, indem sie den Zudrang zu den Richterämtern aufhebt, und die Staatsverwaltung zur Erhöhung der Gehalte und Verminderung der Stellen zwingt.

Sie giebt dem berechtigten Streben nach Selbständigkeit, Selbstthätigkeit und politischer Betheiligung einen Halt, indem sie dem Publikum auch für die Verhältnisse des öffentlichen Rechts rechtskundige, unabhängige Berather bietet, sowie dem selfgovernment die an vielen Stellen nöthige Ergänzung durch rechtskundige, nicht beamtete Personen. Mit der genossenschaftlichen Formation eines so gebildeten Berufsstandes erhält die „Büreaukratie" in Preußen zum ersten Mal ihr ebenbürtiges Gegengewicht.

„Der constitutionelle Staat kann keines Standes weniger entbehren als einer von der Staatsbeamtenstellung freien Advocatur." (Gneist, Freie Advocatur, Berlin 1867.)

§. 66.

IV. Das Medicinal-Personal.

Gn. I. §. 114.

Die ausübenden Aerzte und Wundärzte haben sich gleich den übrigen gelehrten Professionen als Collegium der „Aerzte in London", der „Wundärzte in London" und als Gesellschaft der „Apotheker von London" Incorporationen verschafft. Außerdem hatten die medicinischen Facultäten und einige andere Körperschaften, im Ganzen 22,

das Recht zur Ertheilung von Qualificationsattesten erworben, welches nach sehr ungleichem Maßstab, oft leichtfertig gehandhabt wurde. Die bloß gewerbliche Incorporation und das Interesse der freien Concurrenz genügte nicht, um das Publicum vor Täuschungen und schwerem Schaden zu hüten. Nach mehrerlei Experimenten hat sich daher die Gesetzgebung zu einem immer noch sehr schonenden Eingreifen entschlossen.

A. Das Gesetz zur Regelung der medicinischen Praxis, Medical Act 1858, 21 et 22 Vict. c. 90, führt das System der Einregistrirung aller practisirenden Aerzte und ein General Council of Medical Education mit folgenden Maßgaben ein.

Die schon vorhandenen qualificirten Aerzte sind gegen Vorlegung ihrer Atteste zur Einregistrirung berechtigt. Den vorhandenen medicinischen Körperschaften bleibt das Recht, Qualifications-Atteste zu ertheilen, mit den nachher zu erwähnenden Vorbehalten.

Das Recht der einregistrirten Aerzte besteht in der ausschließlichen Befugniß eine „angemessene" Vergütigung gerichtlich einzuklagen, in der ausschließlichen Verwendung als Sachverständige, wo das Gesetz einen ärztlichen Sachverständigen verlangt, in der ausschließlichen Befugniß zur Ausstellung ärztlicher Atteste, wo das Gesetz solches verlangt, in der ausschließlichen Befugniß zu ärztlichen Amtsstellen in der Armee, Civil- und Communalverwaltung, und in der gesetzlichen Befreiung vom Dienst der Jury, der Gemeindeämter und der Miliz. Den nicht einregistrirten Aerzten wird die Einklagung jeder Vergütigung versagt; die unberechtigte Führung eines ärztlichen Titels mit Buße bis zu 20 £ bedroht.

In Verbindung mit diesen Maßregeln ermächtigt das Gesetz die Krone, den incorporirten Gesellschaften neue Incorporationscharten zu ertheilen, doch mit dem proviso, „daß keine neuen Beschränkungen in der Praxis der Medicin oder Chirurgie dadurch geschaffen, und keiner der gedachten Corporationen Gewalten oder Privilegien im Widerspruch mit dem gemeinen Landesrecht oder den Bestimmungen dieses Gesetzes ertheilt werden dürfen", und daß die neuen Charten die bestehenden Statuten und bye laws nicht weitergehend abändern sollen, „als die Zwecke der Erneuerung der Charte und des gegenwärtigen Gesetzes nothwendig bedingen".

B. Die ausführende Behörde ist das neugebildete General Council of Medical Education, bestehend (1) aus 7 Mitgliedern für England, gewählt von den bestehenden incorporirten colleges und medicinischen Facultäten, (2) 5 ebenso gewählten Mit-

gliedern für Schottland, (3) 5 ebenso gewählten Mitgliedern für Irland, (4) 6 vom Staat angestellten Mitgliedern, welche die Königin mit Beirath des privy council ernennt. — Die Mitglieder zu (1) (2) (3) bilden je ein Zweigcollegium für England, Schottland, Irland. — Alle Mitglieder werden auf einen Zeitraum von nicht über 5 Jahren gewählt oder ernannt, event. von Neuem wählbar. Das Council wählt seinen Präsidenten und mag einen ausführenden Ausschuß ernennen und demselben „solche Befugnisse auftragen, wie ihm angemessen erscheinen“. Als ausführenden Hauptbeamten und Secretär ernennt das Collegium einen Registrar zu den Funktionen der Einregistrirung, deren Vorbedingungen, Formen und Formulare im Gesetz normirt werden. Das Generalverzeichniß in alphabetischer Ordnung wird alljährlich als Medical Register publicirt. Dem council ist zugleich das Recht ertheilt, eine britische Pharmacopoëa an Stelle der bisher bestehenden besonderen Pharmacopöen zu publiciren.

Es bleibt dabei vorläufig bestehen der Mangel an ordentlichen Bildungsanstalten für Mediciner, die Oberflächlichkeit der Prüfungen, die Concurrenz der zur Praxis berechtigten Apotheker, die Zusammenhangslosigkeit aller Medicinaleinrichtungen, die Ueberschwemmung des Landes mit Quacksalbern, praktisirenden Barbieren und Apothekergehülfen, — ein Zustand nach welchem selbst in mittleren Provincialstädten oft kein zuverlässig gebildeter Arzt zu finden ist, und die ärmeren Klassen ihrem Glauben an Wunderpillen überlassen bleiben. Durch die nachfolgenden Controlleinrichtungen ist aber zu einer allmähligen Verbesserung dieser Zustände der Weg gebahnt.

C. Die Controllinstanzen dieser Verwaltung liegen in dem Medicinalcollegium, subsidiär in dem Staatsministerium nach folgenden Grundsätzen:

1. Der Recurs wegen verweigerter Eintragung in das Register geht an das Zweigcollegium oder Generalcollegium. Das General Council kann durch special orders von einzelen Bestimmungen des Gesetzes dispensiren zu Gunsten schon practisirender Colonialärzte, Militärärzte und im Ausland promovirter Aerzte.

2. Das General Council kann durch Berichterforderung und durch einen Prüfungscommissarius Kenntniß nehmen von dem Studiencursus und den Prüfungen der zur Ausstellung von Diplomen berechtigten Körperschaften. „Und wenn es danach erachten sollte, daß Studiencursus und Prüfungen nicht genügen, um den Besitz der nöthigen Kenntniß und Fertigkeiten für die Ausübung der

ärztlichen Praxis zu garantiren", mag sich das council mit einer schriftlichen Vorstellung an das Privy Council wenden, welches durch eine order das Recht zur Ertheilung der medicinischen Grade so lange suspendiren mag, bis die betreffende Körperschaft die Abhülfe der gerügten Mängel zur Zufriedenheit des Council nachweist.

3. Den medicinischen Körperschaften bleibt vorbehalten das Recht, nach Maßgabe ihrer Statuten den Namen eines Mitgliedes aus der Liste zu streichen; das General Council kann dann auch die Streichung im allgemeinen Register anordnen. Ebenso kann das General Council solche streichen, welche wegen Verbrechens oder Vergehens bestraft, oder welche sich eines infamous conduct in ihren beruflichen Beziehungen schuldig gemacht haben.

Die Verhältnisse der eigentlichen Apotheken waren schon früher durch die Apothekerordnung 55 Geo. III. c. 194 geordnet, die danach erforderliche Lehrzeit und Prüfung der Corporation der Apotheker überlassen mit einer Reihe gewerbpolizeilicher Klauseln, welche der gewöhnlichen Jurisdiction anheimfallen.

In die laufende Verwaltung der Ministerialdepartements reichen im Uebrigen die Personalverhältnisse des ärztlichen Personals nicht hinein. Die gerichtlichen Controllen beschränken sich auf das Erkenntniß über die gesetzlichen Ordnungsstrafen.

Die überlegene Bildung und Bedeutung des deutschen Medizinalpersonals beruht auf der vom Staat erzwungenen höheren Bildung unter Beibehaltung des Grundsatzes der freien Concurrenz Die Behandlung dieses Zweiges der gelehrten Professionen hat insoweit sich unbefangener und richtiger gestaltet, als diejenige der Advocatur. Dies Wesen der gelehrten Berufe ist in lobenswerther Weise festgehalten, und der ärztliche Beruf an eine vollständige Vorbildung auf gelehrten Schulen und Universitäten gebunden.

Die Staatsprüfung der Aerzte erfolgt nach dem Prüfungsregl. vom 1. Dec. 1825 und 8. Oct. 1852, und zwar gegenwärtig nur mit der vollen Qualification als „Arzt und Wundarzt." Die von dem Minister ertheilte Approbation berechtigt zur Praxis im ganzen Staat, ist indessen durch Wahl eines festen Wohnsitzes bedingt, von welchem der Kreisbehörde Anzeige zu erstatten. Der „Berufseid" ist durch das Landrathsamt abzunehmen. — Die Berufspflichten bestehen in der Pflicht zur Uebernahme der Krankenbehandlung auf Begehren, insbesondere auch der Armenkrankenbehandlung (Cirk. = Rescr. vom 10. April 1821), Verschwiegenheit berufsmäßig anvertrauter Privatgeheimnisse (§. 155, Strafges.-B.), Verantwortlichkeit für Fahrlässigkeit (§. 198. Str.-Ges.-B.), Verpflichtung zur Anzeige ansteckender Krankheiten (Regul. v. 8. Aug. 1835). — Andererseits sind Aerzte von der Uebernahme unbesoldeter Communalämter und von der Vorspannpflicht gesetzlich befreit. Ihre Vergütigung ist der Vereinbarung überlassen; in Ermangelung einer solchen durch Medizinaltaxe vom 21. Juni 1815 bestimmt. Die Concurrenz der Medizinalpfuscherei gegen Polizeiverbot ist unter Strafen gestellt (§. 199. Str.-G.-B.)

Mit Recht ist ein ansehnlicher Theil dieses Personals im unmittelbaren Dienst des Staats für die Functionen der Medizinal- und Sanitätspolizei verwendet und bildet unter Centralleitung der Ministerien, unter den Regierungen und Medicinalcollegien als Mittelinstanz, die wohlgeordneten und wirksamen Aemter der Kreisphysiker und Kreischirurgen, welche den Anfängen dieser Einrichtung in England bei weitem überlegen erscheinen, ebenso wie die Einrichtungen des Militär-Medicinalwesens. Die Entwickelung des preußischen Beamtenstaats hat aber hier ihre natürlichen Grenzen überschritten, indem sie das ganze Medicinalpersonal in die unangemessene Stellung des Beamtenthums zu ziehen sucht, — um so unberechtigter, als der Staat sich außer Stande befindet, dem Medicinalpersonal die diesem Abhängigkeitsverhältniß entsprechenden Amtsrechte und Amtsgehalte zu bieten. Alle Medicinalpersonen sind unter eine besondere „Aufsicht" der Kreisphysiker, Bezirksregierungen und des Ministers gesetzt. Regierungen und Minister erkennen auf „Ordnungsstrafen" wegen Verletzung der medicinalpolizeilichen Vorschriften (Cirk.-Rescr. vom 1. Oct. 1849 und 27. Oct. 1850) und beanspruchen eine „Disciplinargewalt" nach dem System der Administrativbeamten (Rescr. v. 6. Juni 1833 u. 27. Febr. 1850), für welche ein gesetzlicher Anhalt freilich kaum zu finden ist. Sogar eine Entziehung der Approbation findet im Verwaltungswege (Gewerbeord. 1845, §. 71 ff.) statt wegen wiederholter Kunstfehler, andauernder Untüchtigkeit, Vernachlässigung der Berufspflichten oder Mangels der bei Ertheilung der Approbation vorausgesetzten Eigenschaften, — unter Recurs an das Ministerium. In Fällen, wo ein gerichtliches Strafurtheil den Verlust öffentlicher Würden, also der Doctorwürde, nach sich zieht, wird daraus der Verlust der ärztlichen Praxis gefolgert. Aus der Amtsstellung wird auch eine Amtssuspension abgeleitet (R. 21. Juli 1851).

In erhöhtem Maße ist diese Ueberschreitung unstatthaft im constitutionellen Staat, in welchem sie nach politischen Parteianschauungen die bürgerliche Existenz einer sehr zahlreichen, hoch angesehenen Klasse der Bevölkerung von endgültigen Entscheidungen eines einzelen Departementschefs abhängig macht. Zur Herstellung des richtigen Verhältnisses empfiehlt sich:

1. das Einregistrirungssystem, um die Unabhängigkeit der Praxis von administrativem Ermessen zu sichern. Es bedarf dann unter Nachweis der bestandenen Prüfungen nur einer formellen „Anmeldung", deren Unterlassung, unter Geldstrafen gestellt, einer Gerichtscontrolle zugänglich ist.

2. Aufhebung jeder Amtsstellung und Amtsdisciplin über das nicht beamtete ärztliche Personal. Die vorhandenen Strafgesetze sind bereits im Wesentlichen ausreichend. Was sonst die bisherige Disciplinarpraxis als erzwingbare Berufspflichten der Aerzte ergeben hat, mag ergänzend unter Strafklauseln gestellt werden. Es giebt aber kein begründetes Zwangsrecht gegen die freie gelehrte Profession, welches sich nicht gesetzlich formuliren, unter Geldbuße oder Strafe stellen, und damit der Gerichtscontrolle überweisen ließe. Die sogenannten „Aufsichtsrechte" der Kreisphysiker und Medicinalbehörden treten dann zurück in die angemessenere Stellung einer Strafverfolgung.

3. Die Untersagung der ärztlichen Praxis darf nur durch Richterspruch in den gesetzlich bestimmten Fällen, niemals durch Resolute einer Verwaltungsbehörde erfolgen.

Den weitergehenden Bedürfnissen der ärztlichen Profession wird zunächst im Wege der freien Association Hülfe zu schaffen sein. Für die Uebung

einer Selbstdisciplin und Bildung von Ehrenräthen ist zur Zeit wohl wenig Neigung vorhanden, und noch keine dringende Veranlassung zu Octroyirungen. Die Beseitigung der Amtsdisciplin kann aber Einrichtungen der Art herbeiführen.

Eine Mittelstellung bildet das Verhältniß der Apotheker A. L.-R. II. 8. Abschn. 6. und Apothekerordn. vom 11. Oct. 1801. Die Elemente der Incorporation sind hier aus dem Gewerbe und aus den gelehrten Professionen combinirt, die Stellung von concessionirten Anstalten, sogar unter Schonung älterer Realprivilegien, beibehalten. Die Qualification wird durch Lehrzeit, Serviren als Gehülfe, Universitätsstudium, Staatsprüfung und Approbation bestimmt, jetzt nur mit der Qualification eines „Apothekers erster Classe." Die umfassende polizeiliche Ordnung des Apothekerwesens ist schon oben §. 37 berührt. — Der daraus hervorgehende Gesammtzustand ist für das Publikum ein unzweifelhaft sicherer und besserer, als in England und Frankreich. Der bedenklichste Punkt ist das Verfahren bei Anlage neuer Apotheken, welche nach der Verord. vom 24. Oct. 1811 an schwankende und stets contestable Bedingungen eines Bedürfnisses geknüpft wird. Die Ertheilung der neuen Concessionen ist den Oberpräsidenten persönlich übertragen, ohne daß für diese Vergünstigung ein genügender Grund oder ein Princip zu finden wäre. Obgleich endlich die Concession nur an die Person geknüpft ist, hat die Praxis mit vielen Schwankungen und auf Grund publicirter und nicht publicirter Cabinetsordres eine Art Vererbung und eine Art des Verkaufs der Concessionen mit Genehmigung der Aufsichtsbehörde eingeführt. — Diese schwachen Punkte des Systems können leicht zu einem Durchbruch führen, bei welchem der Charakter der gelehrten Profession (die volle wissenschaftliche Qualification und die strenge Ordnung) über den abstracten Grundsätzen der Gewerbefreiheit nicht vergessen werden sollte.

§. 67.

V. Dissenterische Geistlichkeit und Lehrpersonal.

Gn. I. §. 139. 142a.

Der Glaubens- und Kirchenzwang des Mittelalters überlebte die englische Reformation und wurde im XVII. Jahrhundert noch von allen Parteien für sich beansprucht. Die Staatskirche übte einen fortdauernden Zwang zur Bestrafung und Ausschließung Andersgläubiger von den bürgerlichen Rechten. Erst die Verfassungskämpfe des XVII. Jahrhunderts brachten den inneren Widerspruch des Zwangssystems zum Bewußtsein, die Republik den Grundsatz der religiösen Toleranz zur thatsächlichen Geltung. Die Restauration war wenigstens geneigt, das alte Strafsystem zu einem Complex von polizeilichen Maßregelungen zu ermäßigen, und das staatskirchliche Bekenntniß nur als Vorbedingung der politischen Ehrenrechte im Parlament, in den öffentlichen Aemtern und Corporations festzuhalten, — ein System, welches durch die Testacte und durch die Gesetze

über die Amtseide bis in das Kleinliche durchgeführt wurde. Das XVIII. Jahrhundert hat durch eine laxe Praxis, das XIX. Jahrhundert durch die Gesetzgebung diese Beschränkungen beseitigt.

Für protestantische dissenters wurde eine Umgehung der Test- und Corporationsacten von Anfang an nachgesehen; seit Georg I. wurden solche durch jährliche Indemnitätsbills so gut wie außer Anwendung gesetzt, durch 9 Geo. IV. c. 17 aufgehoben. Die Massen-Aufhebung der alten Statuten erfolgte durch 7 et 8 Vict. c. 102 und noch 2 spätere Gesetze.

Für Katholiken erfolgte die „Emancipation" durch 10 Geo. IV. c. 7 in voller Zulassung zu den Aemtern, jedoch mit Ausnahme der kirchlichen Aemter und Patronate, der confessionellen Universitäten und Schulen, der Aemter eines Reichsregenten, Lordkanzlers und Vicekönigs von Irland. Ihre Gotteshäuser und Schulen werden denen der protestantischen Dissenters gleich gestellt. Nachträglich sind auch die veralteten Strafgesetze aufgehoben. Vorbehalten bleibt nur das Recht der Ausschließung fremder Jesuiten und Mönche sowie das Verbot der Processionen und der Amtstracht außerhalb der Kirche.

Die Juden waren durch das System der Eide von den wichtigeren Aemtern und dem Parlament ausgeschlossen; die neuere Gesetzgebung läßt sie durch Aenderung der Amtseide zu, und schließlich nach langem Streit durch legale Aenderung der Parlamentseide, 29 Vict c. 19, auch zum Parlament.

Aus dieser Aufhebung der Disqualificationen folgt aber nicht die Beilegung der politischen Corporationsrechte der Staatskirche. Die dissenterische Geistlichkeit hat daher nicht die Amts- und Ehrenrechte und den amtlichen Glauben der staatskirchlichen Geistlichkeit, ihr Besitz nicht die Privilegien des staatskirchlichen. Selbst in Irland hat die katholische Geistlichkeit keinen Anspruch auf Rang oder Jurisdiction und kein Klagerecht auf Einkünfte. Die öffentliche Führung kirchlicher Amtstitel ist durch 14 et 15 Vict. c. 60 von Neuem bei 100 £ Geldstrafe untersagt, welche freilich, nur mit Zustimmung des Attorney General klagbar, bisher nicht zur Anwendung gekommen ist. — Dagegen gewährt die Gesetzgebung dem Dissenterthum:

1. Die Anerkennung der vermögensrechtlichen Korporationsrechte für die Gemeinden, durch welche sie zum Besitz ihrer Kapelle, ihrer Schulhäuser und eines kirchlichen Gemeindevermögens in Stand gesetzt werden. Diese Rechte werden in Form der Einregistrirung ertheilt, welche früher als obligatorische Polizeimaßregel bei den

Quartalsitzungen stattfand, jetzt nach 18 et 19 Vict. c. 81, 86 bei dem Centralbüreau für die Civilstandsregister nur als Vorbedingung der vermögensrechtlichen Corporationsrechte stattfindet.

2. Die Eheschließung ist den dissenterischen Glaubensgenossen unter sich und mit anderen Confessionen freigestellt durch die alternative Civilehe 6 et 7 Will. IV. c. 85, 86, — auch die Eheschließung in ihren eigenen Kapellen, und die herkömmliche Eheschließung der Quäker und Juden durch Eintragung in die Register ihrer Religionsgesellschaft, auf Grund eines von dem Ober-Registrar ausgestellten Aufgebotscheins.

3. Die Immunität vom Geschworenendienst, der Miliz und den Gemeindeämtern, ist in den meisten Gesetzen auch den Geistlichen und Lehrern der „einregistrirten" Religionsgesellschaften ertheilt worden.

Der Grundgedanke der neuen Gesetzgebung ist, diese Gemeinden als erlaubte Gesellschaften, ihren Gottesdienst und ihre Schulen auf den Fuß erlaubter, löblicher Lehranstalten, ihr Personal nach dem Maßstab der gelehrten Professionen zu behandeln, und ihnen danach auch die üblichen Immunitäten nicht zu versagen.

In das Gebiet der Ministerialverwaltung reichen auch diese Verhältnisse nicht hinein. Nach erfolgter Einregistrirung fallen die weiteren Beziehungen der ordentlichen Jurisdiction anheim.

Die preußische Verfassung hat die Religions- und Gewissensfreiheit in feierlichster Weise proclamirt, — fast über Bedürfniß hinaus, da sie stillschweigend verwachsen ist mit der ganzen Geschichte dieses Staats. Die feierlich verbürgte Zusicherung wird aber im Artikel 39 und noch mehr durch die neuere Verwaltungspraxis in wesentlichen Punkten illusorisch gemacht.

Die Hauptbeschwerde ist die Verweigerung der privatrechtlichen Befugnisse der juristischen Person, welche den freien Gemeinden den Besitz eines Gotteshauses, eine eigene Vermögensverwaltung und folgerecht auch die geordnete Annahme eines Geistlichen und eines Lehrers praktisch unmöglich macht. Es ist dies zu Stande gebracht durch Einschiebung des Artikels 39 der Verfassungsurkunde, der gegen alle Grundregeln der preußischen Gesetzgebung die Ertheilung der Corporationsrechte von einem „Gesetzesbeschlusse" abhängig macht. Die Verhandlungen über diesen seltsamen Artikel ergeben, daß ein Theil der Gesetzgeber die privatrechtlichen Befugnisse einer juristischen Person verwechselt hat mit den öffentlichen Corporationsrechten einer anerkannten Kirche und ihrer Diener. Einer oder zwei Factoren der Gesetzgebung finden aber stetige Bedenken bei der Initiative oder Zustimmung zur Ertheilung von Corporationsrechten, und der Cultusminister vermag die nothwendige Substanz des Glaubens in dem Bekenntnisse dieser Secten nicht zu finden.

Die zweite Beschwerde betrifft ein jus iniquum für die Eheschließung,

welche zwischen dissenterischen Glaubensgenossen und Bekennern einer anerkannten Kirche unmöglich gemacht ist ohne Austritt der Letzteren aus der Kirche.

Die Abhülfe der gravamina liegt in dem Einregistrirungssystem des englischen Rechts. Die den dissenters zugesicherte Duldung bedeutet entweder nichts, oder sie bedeutet, daß ihre Duldung nur von rechtlichen Bedingungen, nicht von confessionellen oder „allgemein-christlichen" Anschauungen abhängen soll, über welche die Majorität zweier Kammern so wenig Normativbestimmungen finden kann, wie ein einzeler Verwaltungschef. Den Beschwerden rücksichtlich der Eheschließung wird durch alternative Civilehe abgeholfen. Für die einregistrirten Gemeinden können auch die Immunitäten der gelehrten Professionen hinzugefügt werden. Was die mächtige, stolze anglicanische Kirche zugestanden hat, werden auch die paritätisch gespaltenen deutschen Kirchen zugestehen müssen. Das ehrliche Zugeständniß wäre aber sicher dem Verlaufe der deutschen Reformation entsprechender und der Geschichte der preußischen Verwaltung würdiger, als der gegenwärtige Zustand.

XI. Gebiet.

Die Verwaltung der Colonien und auswärtigen Besitzungen.

§. 68.

I. Das Verwaltungssystem Irlands.

Gn. I. §. 85.

Durch die Union von 1801 ist die Verfassung und Verwaltung Irlands grundsätzlich dem großbritannischen Reich incorporirt. Alle Gegensätze der Nationalität und der Confession haben die parlamentarische Regierung nicht abgehalten, den Assimilirungsversuch zu wagen, welcher für Kriegs- und Handelswesen vollständig durchgeführt wurde. Für die innere Landesverwaltung sind indessen Vorbehalte gemacht, am meisten

1. für das Gerichtssystem, welches als der conservativste Theil der Staatsverfassung seine ältere Gestalt behalten hat, mit einem besonderen Lordkanzler für Irland, 3 besonderen Reichsgerichten und besonderer Kronanwaltschaft, — doch mit der obersten Instanz im Oberhause.

2. Einige Eigenheiten der Polizeiverwaltung waren

durch provinzielle Besonderheiten der Criminaljustiz bedingt, noch mehr durch die mangelhaften Grundlagen des selfgovernment, welches in Irland an nationalem und confessionellem Zwiespalt Hindernisse fand. Das System der besoldeten Polizeimannschaften und Polizeirichter wurde hier mit großer Entschiedenheit ausgebildet; das Friedensrichteramt, die große Jury, das Communalsteuersystem erscheinen in einer modificirten, beschränkteren Gestalt.

3. Für die Finanzverwaltung war durch Abweichungen des Staats- und Communalsteuerwesens, noch mehr durch die geographische Lage, ein besonderes Generalsteueramt für Zölle, Inlandsteuern und ein besonderes Hauptpostamt bedingt.

4. Im Interesse der herrschenden Nationalität und Kirche wurde eine irische Staatskirche mit einer affiliirten Universität und gelehrten Körperschaften festgehalten, und ihr gegenüber die römisch-katholische Kirche auf dem Fuß des geduldeten Dissenterthums gehalten.

Es ergiebt sich daraus:

A. zwar ein einheitlicher Organismus der Gesetzgebung für Großbritannien und Irland, welcher aber doch alljährlich eine Zahl besonderer Gesetze für Irland bedingt, d. h. für die abweichenden Provinzialeinrichtungen der Gerichte, der Friedensbewahrung, der Armenverwaltung, der Communalsteuern, der Staatskirche. Im Zusammenhang damit steht eine gesonderte Gruppe von Parlamentsbewilligungen für die Universität und die colleges. Die Verhältnisse des Verordnungs- und Regulativrechts zur Gesetzgebung stellen sich so wie in Großbritannien.

B. Die Centralverwaltung Irlands behielt die Gestalt einer Oberstatthalterschaft bei, unter einem Lordlieutenant, welcher als Vicekönig von einem nominellen privy council und einem ansehnlichen Hofstaat umgeben ist. Es erscheint dies jedoch mehr als historische Reminiscenz und als Ehrenrepräsentation der Monarchie, welche confessionellen und nationalen Spaltungen gegenüber eine gewisse Bedeutung hat. Alle wichtigeren Geschäfte der Staatsregierung dagegen sind so eng verwachsen mit der Centralverwaltung des Reichs, daß die Hauptperson der Verwaltung ein irischer Staatssecretär wurde, welcher als Provinzialminister die Verwaltung im Ministerrath und im Parlament zu vertreten hat. Sein Unterstaatssecretär residirt dagegen in Dublin als der Hauptbeamte der inneren Administration. Die Zwischenstellung des Lordlieutenant läuft auf eine „Correspondenz“ mit dem irischen Staatssecretär, in finan-

ziellen Angelegenheiten mit dem Finanzministerium hinaus. Durch dies Verhältniß war auch die Hereinziehung des Lordlieutenant und des irischen Staatssecretärs in das System des Ministerwechsels bedingt. Für die Hauptanstellungen übt der irische Staatssecretär die patronage; für minder wichtige politische, kirchliche und Civilämter der Lordlieutenant.

C. Die Controllinstanzen sind Verzweigungen aus der Verwaltung Großbritanniens. Der Home Secretary ist persönlich „verantwortlich" auch für die Verwaltung von Irland in Correspondenz mit dem Lordlieutenant, welchem er seinen „Rath" ertheilt, und den er in stetiger Kenntniß hält von den Ansichten und Meinungen des Ministerraths über alle wichtigeren Fragen seiner Verwaltung. Als mitverantwortlicher Minister zweiten Ranges steht neben ihm der irische Staatssecretär, als permanenter Ministerialdirector der Unterstaatssecretär in Dublin.

Die Parlamentscontrolle liegt in dem Verhältniß des Parlaments zu dem Gesammtministerium und in der jährlichen Budgetbewilligung der Posten für das irische Staatssecretariat, für den Etat des Lordlieutenant, die Criminal- und Polizeikosten für Irland, und die besonderen Zuschüsse zu den geistlichen und gelehrten Instituten.

Das ergänzende Gebiet der Verwaltung Irlands und der Colonien gehört zu dem Gesammtbild des Verwaltungssystems, hat aber in den deutschen Verhältnissen keine unmittelbare Parallele. Lehrreich sind die englischen Verhältnisse mittelbar, als Beweise für die Biegsamkeit des parlamentarischen Verwaltungssystems, je nach der Natur der Staatsverhältnisse. In erhöhtem Maße gilt dies von den nachfolgenden, den Verwaltungs-Organismus abschließenden Gebieten.

§. 69.

II. Verwaltungssystem der Colonien.

Gn. I. §. 82–84.

Geographische Lage, nationale und sociale Gegensätze haben es unmöglich gemacht, die 48 größeren und kleineren Besitzungen Englands in ihrer über alle 5 Erdtheile zerstreuten Lage der Parlamentsverfassung einzuverleiben. Die ältere Parlamentsregierung behandelte sie im Allgemeinen als Domänenbesitzungen des brittischen Reiches; die Colonialpolitik des XIX. Jahrhunderts dagegen gewährt den dazu geeigneten Ländern selbständige Verfassungen, welche dem Vorbild des Mutterlandes nachgebildet, doch die nothwendige Ein-

heit der auswärtigen Politik, der Kriegsverwaltung, der Zoll- und Handelseinrichtungen des brittischen Reiches bewahren. Die Selbständigkeit erstreckt sich also in verschiedenen Abstufungen:

1. Auf das Gebiet der Gerichtsverwaltung, welche vollkommen selbständig gehalten wird, mit Vorbehalt einer Cassationsinstanz bei der Justizabtheilung des Staatsraths. Der Gouverneur hat die Rechte eines Kanzlers und Großsiegelbewahrers; die Ernennung des Richterpersonals erfolgt durch königliche warrants auf Vorschlag des Colonialsecretärs. Auch das System der Friedensrichter und der jury ist nachgebildet, soweit ein geordnetes Gemeindeleben und der Kulturzustand der Bevölkerung dies möglich machte. Der Grundsatz, daß obrigkeitliche Gerichts-, Polizeiämter und juries nicht durch Wahl, sondern durch Ernennung zu bilden sind, ist auch in den Colonien durchgeführt.

2. Die Verwaltung des Innern beruht auf dem System des selfgovernment mit Sheriffs, Friedensrichtern, Constables, soweit dies ausführbar, — anderenfalls ergänzt durch besoldete Polizeibeamte. Für die Gebiete der Wohlfahrtspolizei ist das neuere System der Verwaltungsräthe mit ihren beweglichen, administrativen Formen reichlich zur Anwendung gekommen, unter Oberleitung des Gouverneurs.

3. Besteuerung und Finanzverwaltung wird von den Colonien mit eigener Verfassung wesentlich selbständig geführt; auch für die Steuererhebung nach den Grundsätzen der communalen Einschätzung sind die Einrichtungen denen des Mutterlandes nachgebildet, unter Oberinstanz beim Gouverneur im Rath.

4. Die staatskirchliche Verwaltung steht unter dem Colonialbischof; geistliche Stellen werden theils auf Vorschlag des Gouverneurs theils des Bischofs besetzt. Die neueste Entscheidung der Justizabtheilung des Staatsraths hat indessen festgestellt, daß die Krone zwar die Würde eines Bischofs, aber nicht die Rechte der geistlichen Obrigkeit (jurisdiction) durch Patent verleihen mag. Die innere Ordnung der Staatskirche fällt demnach der Coloniallegislatur zu.

Die Grundlegung der Colonialverfassungen ist in der Regel durch umfangreiche Parlamentsstatuten erfolgt, deren Abänderung und Amendirung dann wieder dem englischen Parlamente zusteht.

A. Die Gesetzgebung der Colonien, soweit sie eine eigene Legislatur erhalten haben, ist zwar nach dem Vorbild des Mutter-

landes, aber auch mit starken Abweichungen nach den Besitz- und Culturzuständen gestaltet. Die 3 Factoren der Gesetzgebung sind:

1. Der Gouverneur, als Repräsentant der Krone und Chef der executiven Gewalt. Er beruft, prorogirt und entläßt das Colonialparlament nach Maßgabe seiner Instruction. Neben ihm bilden gewisse Hauptbeamte ein Conseil, welches bald die Stellung eines Ministeriums, bald die eines Appell- und Rechnungshofes, bald die eines legislativen Raths einnimmt. In der Musterverfassung von Canada ist sogar eine „Verantwortlichkeit" der Colonialminister gegen das Parlament anerkannt.

2. Der legislative Rath, in der Regel von der Krone ernannt auf Vorschlag des Gouverneurs, bildet das Oberhaus der Legislative und meistens zugleich den Appellhof.

3. Die Repräsentativversammlung hat das Beschließungsrecht eines Unterhauses bei Gesetzen und Geldbills, mit Controllbefugnissen für die Finanzverwaltung.

Zur Erhaltung der nothwendigen Einheit in den obersten Principien der Reichsverwaltung ist aber ein Cassationsrecht gegen die Beschlüsse der Coloniallegislatur der Centralverwaltung des Mutterlandes vorbehalten, welches nach sorgfältiger Vorberathung im Handelsamt von dem privy council (Gesammtministerium) geübt wird, am häufigsten angewandt zur Aufrechterhaltung der Einheit der Handelspolitik und der Zollgesetzgebung. — Grundsätzlich vorbehalten bleibt überhaupt die souveraine Gesetzgebung des Königs im Parlament, also die Obergesetzgebung des englischen Parlaments, auf welcher die Colonialverfassung selbst beruht.

B. Das ausführende Hauptorgan der Staatsverwaltung ist das Ministerium der Colonien, früher verbunden mit dem Handelsamt, dann mit dem Ministerium des Innern, dann mit dem Kriegsministerium. Seit 1814 hat auch die nominelle Verbindung mit dem letzteren aufgehört, und es ist ein besonderer „Staatssecretär der Colonien" übrig geblieben, coordinirt den übrigen Staatssecretären in der gewöhnlichen Formation der englischen Ministerien, mit einem politischen Unterstaatssecretär, einem permanenten Under-Secretary und einem Assistant Secretary als ordentlichen Decernenten. — Der Minister leitet die „Communication" zwischen dem Ministerrath und den Colonien, ernennt die Gouverneure, veranlaßt die Bestätigung oder Cassirung der Colonialgesetze, erläßt Verwaltungsregulative, bestätigt gewisse Verwaltungsacte nach Maßgabe der bestehenden Colonialverfassung. Wegen der Schwierigkeit und Viel-

seitigkeit der dabei in Betracht kommenden Gesichtspunkte findet aber eine Vorberathung im Handelsamt statt, mit welchem die Colonialverwaltung noch im 18. Jahrhundert verbunden war.

Mit Rücksicht auf die besonderen Rechts- und localen Verhältnisse ist ferner seit 1840 ein stehendes Colonialland- und Auswanderungsamt — ausnahmsweise als stehende Zwischenbehörde — eingeschoben, formirt aus 3 höheren Beamten, welche ein Vorgutachten über die Gesetze und Ordonnanzen der Coloniallegislatur abgeben. Insbesondere ist das Zwischenamt aber auch ausführende Behörde für das gesammte Auswanderungswesen und zur Ueberwachung der consolidirten Gesetze über das Seepassagierwesen. Endlich führt es die Oberleitung des Verkaufs und der Verpachtung der Kronländereien in den Colonien, welche die neuere Gesetzgebung in liberaler Weise zur Erleichterung des Grundeigenthumerwerbs geordnet hat.

Die Hauptlocalbeamten sind die Gouverneure, welche mit Rücksicht auf eine Ehrenrepräsentation ernannt, hoch besoldet und möglichst dauernd in ihren Stellen belassen werden, nach der neuesten Gesetzgebung auch mit Ansprüchen auf Pension. Der Gouverneur übt die Haupt-Patronage für die ernannten Localbeamten, welche sämmtlich widerruflich ernannt werden (einschließlich der Richter), entlaßbar durch den Gouverneur, jedoch mit Berufung an das Privy Council.

C. Die Controllinstanz für die Administration liegt zunächst im Verhältniß des Colonialministers zu dem Gesammtministerium, in der unmittelbaren Unterordnung aller Gouverneure unter ihn, in der Entlaßbarkeit des gesammten Beamtenpersonals durch den Chef. Eine Recursinstanz an den Colonialminister und an das Gesammtministerium (King in Council) ist zwar für die wichtigsten Maßregeln der Executive vorbehalten, kommt aber selten zur Anwendung. Auch die Cassationsbefugniß gegen Acte der Coloniallegislatur wird mit sehr großer Mäßigung gehandhabt.

Als oberste Rechtscontrolle geht eine Oberappellation von den Colonialgerichten altherkömmlich an den König im Rath, für welche seit einem Menschenalter eine stehende Justizabtheilung gebildet ist, bestehend aus dem Lord-Präsidenten des Raths, dem Lordkanzler und solchen Staatsräthen, welche hohe Richterämter bekleiden oder bekleidet haben, insbesondere zwei Staatsräthen, welche Richter in überseeischen Besitzungen gewesen sind. Die Zahl der Fälle ist mit Rücksicht auf die Umständlichkeit und Kostbarkeit keine erhebliche, die

gerichtliche Controllinstanz indessen doch für den Character der Rechtssprechung von Bedeutung.

Die parlamentarische Controlle wird durch den Etat des Ministeriums, und durch Specialbewilligungen geübt, welche einzelen Colonien zu verschiedenen Zwecken gewährt werden. Sehr umfangreich sind die neuerdings von den Gouverneuren erstatteten Berichte über den Gesammtzustand der Colonien, die statistischen Nachweise in den jährlichen Parlamentspapieren und die vom Auswanderungsamt erstatteten Jahresberichte.

§. 70.

III. Verwaltungssystem des Ostindischen Reiches.

Gn. I. §. 108—112.

Die Verwaltung des ostindischen Reiches, welches aus vereinzelten Handelsfactoreien im 17. Jahrhundert zu einem Gebiet von mehr als 1,000,000 engl. Quadratmeilen und zu einer Bevölkerung von mehr als 150,000,000 Seelen angewachsen ist, bot eigenthümliche Schwierigkeiten dar. Die Regierung konnte schon mit Rücksicht auf die auswärtige Politik, die Militär- und die Handelsverhältnisse nicht in den Händen einer Handelsgesellschaft auf Actien bleiben; ebenso wenig durfte sie aber unmittelbar in das System der Parteiregierungen und patronage des Mutterlandes hineingezogen werden. Pitts berühmte Eastindia bill 24 Geo. III. c. 25 schlug daher den Mittelweg ein, eine Staatscontrollbehörde neben dem Directorium der Actiengesellschaft zu bilden, das Ernennungsrecht der Krone auf den Generalgouverneur und einige Hauptbeamten zu beschränken. Bei jeder Erneuerung des Privilegiums der Gesellschaft wurden diese Staatsbefugnisse aber erweitert. Das ostindische Reichsverwaltungsgesetz von 1858, 21 et 22 Vict. c. 106, endlich hat den gewagten Schritt gethan, die ostindische Verwaltung der englischen Parlamentsregierung einzuverleiben und in einem Staatssecretär zu concentriren, jedoch mit folgenden Ermäßigungen:

1. Der Minister wird an die Mitwirkung eines selbständigen, in richterlicher Stellung ernannten Collegiums gebunden in solchen Fragen, in welchen eine unmittelbare Collision englischer Parteiinteressen mit dem Wohl des ostindischen Reiches zu besorgen war.

2. Die Ernennung dieses Collegiums wird nur etwa zur Hälfte

der Krone, d. h. dem Beirath der englischen Parteiministerien anvertraut, zur anderen Hälfte geht es aus dem bisherigen Directorium und später aus Cooptation hervor.

3. Die gesammte innere Verwaltung wird in dem Generalgouverneur nach den Grundsätzen der absoluten Monarchie concentrirt, und durch ein hochbesoldetes permanentes Beamtenthum geführt, — mit einem berathenden Staatsrath und collegialischen Obergerichten, — weiter herab in einer büreaukratischen Organisation des Justiz- und Verwaltungspersonals unter sehr strengen Vorbedingungen der Ausbildung, Zulassung und stufenweisen Beförderung. Das daraus hervorgehende Gesammtverhältniß ist folgendes:

A. Die Gesetzgebung des ostindischen Reichs steht der Hauptmasse nach bei dem Gouverneur im Rath (Verordnungsrecht). Er hat die Gewalt, Gesetze zu geben, aufzuheben oder zu ändern, verbindlich für das ganze Landesgebiet. Wenn Gouverneur und Rath dissentiren, so tritt ein Schriftenwechsel ein, auf Grund dessen aber die Stimme des Generalgouverneurs entscheidet. In Fällen dringender Nothwendigkeit kann der Gouverneur allein „Ordonnanzen zur Aufrechterhaltung des Friedens und der Regierung des Reichs" erlassen, auf die Dauer von nicht länger als 6 Monaten, und unter Vorbehalt einer Aufhebung durch eine ordentliche Versammlung des „Gouverneurs im Rath", der Cassation durch die Krone, und mit dem proviso, daß die Ordonnanzen nicht das Gebiet gewisser näher bezeichneter Grundgesetze berühren.

Ueber der ostindischen Legislatur steht die Obergesetzgebung des englischen Parlaments. Sie bestimmt zunächst die Grundverfassung und deren Abänderung, insbesondere auch die Bildung des Gouvernementsraths, jetzt durch die Indian Council Act 1861, 24 et 25 Vict. c. 67; sowie die Grundzüge der Gerichtsverfassung, jetzt reformirt durch 24 et 25 Vict c. 104. Sie wahrt die Zoll- und Handelsinteressen des Mutterlandes und fixirt die Theile des Verwaltungsrechts, welche eine unabänderliche Grundlage erhalten sollen.

Die sonstigen Grundlagen des inneren Verwaltungsorganismus werden durch Orders in Council festgestellt, wie namentlich die Organisation der stehenden Truppen, welche jetzt nicht mehr der ostindischen Compagnie gehören, sondern als „königliche Streitkräfte für den ostindischen Dienst" erachtet werden sollen.

Die Einzelheiten des Verwaltungsorganismus werden durch Regulative des Staatssecretärs und ostindischen Raths bestimmt.

B. Das ausführende Hauptorgan ist der General-

gouverneur unter Obercontrolle des ostindischen Staatssecretärs.

Der Minister für Ostindien stellt als fünfter Staatssecretär durch die solidarische Competenz des ganzen Staatssecretariats die nothwendige Einfügung Ostindiens in das Interessensystem des Mutterlandes dar.

Der Generalgouverneur ist kein bloßer Colonialgouverneur, sondern Träger einer vollen Regierungsgewalt, welcher auf eigene Verantwortlichkeit alle ihm zweckmäßig scheinenden Maßregeln trifft, bis er Gegenbefehle von der Controllbehörde erhält, denen er allerdings bei Strafe des Hochverraths Folge zu leisten hat. Ihm zur Seite stehen eine Anzahl ausführender Departementsminister und ein Gouvernementsrath von fünf Mitgliedern. Drei dieser Mitglieder werden durch den „Staatssecretär im Rath" nach Stimmenmehrheit ernannt, aus Personen von mindestens 10jähriger Dienstzeit im ostindischen Dienst; die übrigen zwei Mitglieder durch königlichen warrant auf alleinigen Vorschlag des Ministers, darunter ein Advocat mit richterlicher Qualification.

Die Ernennungen des Generalgouverneurs, der Präsidentschaftsgouverneure und der Kronanwälte erfolgen durch königliches Handschreiben auf Antrag des Ministers; die Ernennung der ordentlichen Mitglieder der Gouvernements- und Präsidentschaftsräthe durch den Staatssecretär im Rath collegialisch; die Ernennung der Vicegouverneure durch den Generalgouverneur unter Bestätigung der Königin. Die weitere Verzweigung beruht auf einem consequent durchgeführten System der Ernennung der unteren Amtsorgane durch die höheren. Alle obrigkeitlichen Stellungen werden durch ein berufsmäßig ausgebildetes Beamtenthum besetzt, welches vergleichbar dem russischen tschin in 21 Rangklassen, möglichst nach dem Dienstalter aufrückt. Die höheren Beamten führen zwar englische Titel, sind aber der Sache nach Präfecten und Unterpräfecten, welche nach Bedürfniß Justiz, Polizei und Finanzen in einer Person vereinigen. Die Localgemeinden ordnen sich als Unterbehörden dem Staatsbeamtenthum unter. Alle unteren Stellen werden mit einheimischen Beamten besetzt. In den Mittelstellen ist die Verwaltung bemüht, die einheimische Bevölkerung so heranzuziehen, daß eine gemischte Besetzung mit europäischen und einheimischen Beamten allmählig fortschreitet. Der anerkannte Kern und Halt des Systems ist eine rücksichtslos unparteiische Justizverwaltung und eine strenge Disciplin in dem gesammten Militär- und Civilbeamtenthum.

C. Die Controllinstanzen können der Anlage nach nur den Charakter gegenseitiger Verwaltungscontrollen haben.

1. Die Wahrung der Interessen des Mutterlandes beruht auf der Stellung des ostindischen Staatssecretärs zu dem Gesammtministerium und auf dem der Krone vorbehaltenen Ernennungsrecht der Spitzen der Verwaltung.

2. Die Wahrung der ostindischen Interessen und die Stetigkeit der Localverwaltung wird garantirt durch das dem Minister beigegebene Collegium von 15 Mitgliedern, von welchen 7 zunächst von der früheren Direction der Compagnie nominirt, 8 durch königlichen warrant ernannt werden. Künftige Vacanzen werden nach einem künstlichen System theils durch Ernennung, theils durch Cooptation ersetzt. Die Majorität der Mitglieder soll aus Personen bestehen, welche mindestens 10 Jahre in Indien als Beamte gedient haben oder wohnhaft gewesen sind, ernannt wie die Richter auf Lebenszeit mit gesetzlich fixirtem Gehalt, unvereinbar mit einem Sitz im Parlament, entlaßbar nur auf Antrag der beiden Häuser des Parlaments. Der Staatssecretär ist an die Zustimmung dieses Collegiums gebunden beim Erlaß aller Regulative über die Vertheilung der patronage unter die Localbehörden, bei der Verfügung über alles ostindische Staatsvermögen, bei der Verausgabung der Einkünfte und Contrahirung von Schulden. Alle in Großbritannien zahlbaren Finanzeinkünfte werden in die Bank von England auf das Conto des Staatssecretärs eingezahlt; alle Auszahlungen erfolgen auf orders, gezeichnet von drei Mitgliedern des Raths. Als Oberrechenkammer dient ein mit Gegenzeichnung des Finanzministers von der Krone ernannter Auditor.

3. In der Localverwaltung sind der General- und die Präsidentschaftsgouverneure controllirt durch die von der Krone ernannten Gouvernementsräthe mit freilich nur berathender Stimme.

Nach unten herab wird die Einheit der Verwaltung durch die Entlaßbarkeit, büreaukratische Unterordnung und Disciplin des gesammten Personals erhalten.

Die parlamentarische Controlle beschränkt sich wesentlich auf das allgemeine Verhältniß der „Verantwortlichkeit" des Gesammtministeriums ohne Betheiligung an dem Gang und an den Einzelheiten der Verwaltung. Außer der sehr unbedeutenden Etatsbewilligung für das ostindische Ministerium hat das Parlament ein Recht der Kenntnißnahme, und zwar

1. Kenntnißnahme vom Finanzzustand, durch Vorlegung der

Jahresrechnungen mit den Berichten der Oberrechenkammer sowie der laufenden Rechnungen des letztvergangenen Verwaltungsjahres.

2. Die königlichen orders, welche den actuellen Beginn von Feindseligkeiten der Königlichen Streitkräfte in Ostindien befehlen, sind dem Parlament nachrichtlich mitzutheilen.

3. Die ostindischen Einkünfte dürfen nicht verwendet werden zur Bestreitung militärischer Operationen außerhalb der Grenzen solcher Besitzungen ohne Zustimmung des Parlaments, ausgenommen „die Fälle der Verhütung oder Abwehr einer actuellen Invasion oder einer plötzlichen, dringenden Nothwendigkeit.“

Am sorgfältigsten ferngehalten ist die patronage der Parlamente von der ostindischen Localverwaltung durch die Gesetze, Orders in Council und Regulative über die Vorbildung zum Staatsdienst, die Examina und die Ernennungen. Die Unvereinbarkeit aller ostindischen Amtsstellen mit einem Sitz im Unterhause war schon durch 10 Geo IV. c. 62 ausgesprochen.

Die Möglichkeit einer Rechtscontrolle für das Gesammtverhältniß der ostindischen Verwaltung zum Staat war durch die politische Lage der Verhältnisse ausgeschlossen. Selbst eine Appellationsinstanz von den ostindischen Gerichten an das privy council, nach Analogie der Colonialjurisdiction, ist nicht anerkannt worden.

Der Zwischenbau der englischen Verfassung in vorstehenden XI. Hauptgebieten führt zu dem Gesammtbau zurück, der sich aus diesen Werkstücken zusammengefugt hat, in Königthum, Privy Council, Provinzial-, Kreis- und Gemeindeverfassung.

I. Das erbliche Königthum, als der dauernde persönliche Repräsentant des Staats, ist über die Interessen der Gesellschaft erhoben:

1. durch die höchste persönliche Würde (Gn. I. §. 143—149),

2. durch eine erblich gesicherte Ausstattung (Gn. I. §. 143),

3. durch die gesetzlich geregelte erbliche Thronfolge (Gn. I. §. 44).

Auch auf dem Höhepunkt der parlamentarischen Macht war das englische Königthum keine bloße Sanctionsstelle, sondern eine persönliche Regierungsgewalt, insbesondere

1. für die persönliche Leitung der auswärtigen Angelegenheiten (S. 215),

2. für das persönliche Generalcommando der Armee (§ 20),

3. für die persönliche Ernennung des Personals der Reichsregierung, Privy Council, durante bene placito. Daß dies Ernennungsrecht sich durch die Rücksicht auf die Wirksamkeit der Staatsminister in beiden Häusern des Parla-

ments bestimmt, ist nicht eine rechtliche, sondern thatsächliche Beschränkung, welche so lange dauert, als die beiden Häuser in harmonischer Bildung mit der Gesellschaft einen geschlossenen, in den Hauptgrundlagen einigen Organismus darstellen.

Das Privy Council im Beginn der parlamentarischen Verfassung war ein gemischter Beamtenkörper, welcher die stabilen und die beweglichen, die gerichtlichen und die administrativen Geschäfte, Staatsrath und Staatsministerium in sich vereinte. Mit dem Fortschritt der Staatsentwickelung haben die beiden Seiten sich getrennt.

II. Das heutige Privy Council ist nur noch ein ergänzendes Glied der stabilen Staatsordnung, welche sich inzwischen in viel stärkeren Organen entwickelt hat. Im XIII. Jahrhundert gehörten der Lordkanzler und die Reichsrichter noch als Mitglieder und Justitiarien zum Privy Council. Die späteren Gerichtshöfe bilden in Verbindung mit den Juristeninnungen einen selbständigen Organismus (Absch. VIII.), welcher sich nach unten hin verstärkt durch die Mitwirkung der Jury, nach oben hin durch das Oberhaus als obersten Cassationshof. Auch in England war es indessen nicht ausführbar, den Organismus der Rechtscontrollen durch die Gerichtshöfe zu erschöpfen; das practische Bedürfniß hat vielmehr die Staatsrathsbildung beibehalten für folgende Gebiete:

1. Eine Justizabtheilung des Staatsraths für das contentieux in der Colonialverwaltung (Gn. I. §. 55).

2. Eine Justizabtheilung des Staatsraths für das contentieux der Kirchenverwaltung (Gn. I. §. 55).

3. Eine analoge Verwaltungscommission der äußeren Kirchenangelegenheiten (Gn. I. §. 141).

4. Eine Abtheilung des Staatsraths für das Handelswesen (Gn. I. §. 104).

5. Eine Abtheilung für das Unterrichtswesen (Gn. I. §. 56, 56a).

6. Königliche Commissions of Inquiry analoger Bildung für die Bearbeitung organischer Verwaltungsgesetze (Gn. I. §. 54).

Analoge Gründe bedingen eine Staatsrathsbildung auch für unsere Verhältnisse, neben den Gerichtshöfen und dem selfgovernment als jurisdictio ordinaria des öffentlichen Rechts. Die sociale Abneigung dagegen ist zu überwinden, wenn man den Ausdruck „Verwaltungsgerichtshof" wählt.

III. Das Cabinet, der Ministerrath, ist der bewegliche Theil des Privy Council, welcher seit dem XVII. Jahrhundert sich aus dem stehenden Staatsrath ausschied, um mit den beiden Häusern des Parlaments allmählig in eine engere Verbindung zu treten, — heutigen Tags beinahe vergleichbar einem Verwaltungsausschuß der beiden Häuser des Parlaments unter königlicher Bestätigung Die Gründe dieser Aenderung ergaben sich aus dem neuen Verhältniß der Staatsregierung zum Parlament (§. 5). Staatsrechtlich ist diese Aenderung niemals anerkannt; sie besteht aber thatsächlich seit zwei Jahrhunderten unter Einverständniß der betheiligten Factoren der Gesetzgebung. Die enge Verbindung mit dem Unterhause macht den Ministerrath zu dem lebendigen Ausdruck der Forderungen und Bedürfnisse der Gesellschaft, dem Hauptorgan der socialen Reformen und deshalb zum bevorzugten Organ der heutigen Gesellschaft. Die Minister bilden zugleich die Spitzen des beweglichen Organismus der Staatsverwaltung (§. 6), und auch die englische Gesellschaft zeigt die Tendenz (§. 46, 48 zc.), ihre zeitigen Bedürfnisse

auf kürzestem Wege durch die Administration zu verwirklichen. Ohne den Zwischenbau der Rechtscontrollen (§. 9—11) würde das englische Unterhaus mit dem zeitigen Ministerium eine der französischen ähnliche Staatsverwaltung bilden.

IV. Die Provinzialverfassung ist in England zu keiner vollen Entwickelung gekommen, insofern die englischen Grafschaften nur eine Mittelstufe zwischen Provinz und Kreis darstellen. Durch das normannische Verwaltungsrecht war die Selbständigkeit der Grafschaftskörper als Kreisstände aufgezehrt: durch das selfgovernment, durch Friedensrichter, Miliz und Jury, ist sie wiederhergestellt. Lordlieutenant und Sheriff repräsentiren in diesem Sinne eine provinzielle Selbständigkeit, — die Assisen und die Quartalsitzungen als provinzielle Gerichtshöfe, die Quarter Sessions als Beschwerdeinstanz der Polizeiverwaltung und der sich daran schließenden Zweige. — Auf Deutschland indessen ist dies Behördensystem nicht übertragbar, weil der englische Maßstab für unsere große Provinzen nicht paßt. Zu entnehmen ist aus den englischen Verhältnissen nur, daß alles selfgovernment der Provinzen nur aus der Selbstverwaltung der Kreise formirt werden kann. Ohne diese Grundlage „Provinzialverfassungen" bilden wollen, heißt den Bau des Hauses mit dem zweiten Stockwerk beginnen und die vorhandenen Widersprüche vervielfältigen. Zu einer gleichmäßigen Formation eignen sich unsere Provinzialverbände aus dem weiteren Grunde nicht, weil (1) die dem preußischen Staate neueinverleibten Provinzen hergebrachte Institutionen, soweit solche auf persönlichen Verwaltungsämtern und eigenen Steuern beruhen, mit Recht beizubehalten verlangen; weil (2) die dem deutschen Bunde affiliirten Staaten noch weitere Elemente der Selbständigkeit, namentlich Ernennungsrechte der Landesherrn hergebracht haben, welche rechtlich anerkannt und mit einem System des selfgovernment keineswegs unvereinbar sind; (3) weil bei einem späteren Anschluß der süddeutschen Staaten diese Gesichtspunkte in noch verstärktem Maße eintreten. — Um so mehr fällt der Schwerpunkt aller Verwaltungsreformen in die deutschen Kreisverfassungen.

V. Die Kreisbehörden bilden den Schwerpunkt der englischen Selbstverwaltung, insofern die Grafschaften und größeren Städte dem Umfange nach unseren Kreisverfassungen ziemlich nahe stehen. Vergleichbar der deutschen Städteverfassung bildet sich die heutige englische Kreisverwaltung in doppeltem Organismus:

1. Aus den Friedensrichtern als den ernannten Beamten des selfgovernment für alle Geschäfte einer jurisdiction, also Polizeiverwaltung, Formation der Schwurgerichte, Steuererhebung, Militairaushebung, Reclamationen ꝛc.

2. Aus gewählten Kreisvertretungen, boards, welche sich bewährt haben zur Controlle der Vermögensverwaltung, der Geldausgaben und der Verstärkung des Personals der Verwaltungscuratorien. Ueber diese Grenzen hinausgedehnt haben aber die englischen boards zu einer Auflösung des selfgovernment geführt, und alle Kirchspielsverfassung aufgezehrt. — Auch in unserem Staatsverbande sind die 30,000 bis 40,000 Dörfer einer besonderen „Gemeindeverfassung" nicht fähig; wohl aber ist die Selbständigkeit ihrer Vermögensverwaltung und die Selbstthätigkeit der kleinen Gemeinden zu erhalten durch Conservirung des Schulzenamts, durch ihre Anlehnung an das selfgovernment des Kreises.

VI. Die Stadtverfassungen bilden nur ein angewandtes System (1) des selfgovernment der Kreisverwaltung, (2) der Kirchspielsverfassung, (3) des neu-

gebildeten Systems der Verwaltungsräthe. Auch für die deutschen Verhältnisse wird nur ein analoges System anwendbar sein (§. 52). Die heutigen Städte können nicht mehr staatliche Befugnisse aus eigenem Recht üben, sondern nur Glieder der Staatsverwaltung nach dem System des selfgovernment darstellen.

Dieser Staatsorganismus ist es, welcher in England von unten herauf die Gesellschaft durchdringt, ihre verschiedenen Klassen zu nachbarlichen Verbänden consolidirt, zur staatlichen Thätigkeit gewöhnt, zur politischen Freiheit, d. h. zur Selbstregierung befähigt (oben §. 5). Constables, Gemeindeämter, Jury, Friedensrichter, Deputy Lieutenants, kirchliche Corporationsverwaltung sind die staatlichen Formationen, welche sich im Parlament concentriren, als einem zur Gesetzgebung und Controlle der Staatsverwaltung geeigneter Gesammtkörper. Alle Elemente des Besitzes sollen nach Anlage dieser Verfassung dem Staat dienstbar werden. Die stabilen Elemente des selfgovernment, das System der ernannten Beamten und der Rechtscontrollen concentriren sich im Oberhause. Der bewegliche Organismus der Interessen, das System der Wahlen, der administrativen und Finanzcontrollen concentrirt sich im Unterhause. Der Gesammtorganismus der für den Staat formirten Gesellschaft verkörpert sich als „König im Parlament".

In Deutschland sind die stärksten Grundlagen einer staatlichen Formation vorhanden, welche zur Zeit in Europa überhaupt vorkommen: die allgemeine Wehrpflicht und der Schulzwang. Es fehlt aber seit einem Menschenalter die Initative der Gesetzgebung, um auf dieser Grundlage weiter zu bauen; ja der Gesetzgeber selbst hat durch Kreis- und Provinzialstände, durch ständische und kirchliche Velleitäten, Scheinorganisationen geschaffen, welche dem heutigen Staat und der heutigen Gesellschaft widersprechen, und die Vorstellungen stetig verwirren, anstatt ihnen Klarheit, Ziel und Maß zu geben. Der wirkliche Ausbau dieser Verhältnisse wird mit dem Schulzenamt und mit der Gensd'armerie beginnen müssen, durch Gemeindeämter und Geschworenendienst, durch Kreisämter, Kreisverwaltung, Kreisverordnete und durch verwaltende Departementsräthe die Gesellschaft zur Selbstregierung heranziehen müssen. Erst die Selbstverwaltung im Einzelen führt zur Selbstverwaltung im Ganzen: nur aus dem Unterbau der Localverwaltung entstehen Versammlungen, welche Gesetze zu geben und die höchste Controlle einer Staatsverwaltung zu führen vermögen. Aus dem Mangel des Unterbaus, aus der unvermittelten Gestalt der Gesellschaft, erzeugen sich nur streitende Fractionen, nicht gesetzgebende Versammlungen, — nur Vertrauensmänner der Gesellschaft zur formellen Sanction der Beschlüsse einer dictatorischen Gewalt in der Weise französischer Verfassungen. Unsere unmittelbare Wiederanknüpfung an die Stein-Hardenbergische Gesetzgebung, unter Aufnahme aller socialen Fortschritte, unter Anerkennung aller Bedürfnisse der industriellen Gesellschaft und der arbeitenden Klassen, — die Verschmelzung der preußischen Verfassung von 1850 mit der deutschen Bundesverfassung auf dem Boden der Kreisverwaltung, als dem einzigen Körper, der sich in Deutschland zu einer durchgreifend gleichmäßigen Gestaltung eignet, welche nach oben und nach unten die nothwendigen Variationen offen läßt, — die weiteren Ziele einer gleichmäßigen Gerichtsverfassung, der Parität der anerkannten Kirchen und der Schule unter Staatsgesetzgebung — sind dagegen Ziele die ihren Weg in der Zukunft finden werden, wie sie ihren sicheren Boden in der Vergangenheit haben

Druck von G. Bernstein in Berlin.

Druck von G. Bernstein in Berlin.